

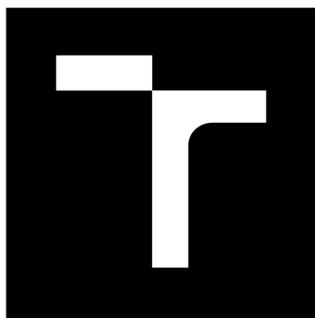
**VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V BRNĚ**

**Fakulta stavební**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**Brno, 2017**

**Jan Tichý**



**VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V BRNĚ**

BRNO UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

**FAKULTA STAVEBNÍ**

FACULTY OF CIVIL ENGINEERING

**ÚSTAV ARCHITEKTURY**

INSTITUTE OF ARCHITECTURE

**DECENTRALIZACE PROCESU ÚZEMNÍHO  
PLÁNOVÁNÍ NA MODELOVÉM PŘÍKLADU  
BRNĚNSKÉ AGLOMERACE**

THE DECENTRALISATION OF THE URBAN PLANNING PROCESS DEMONSTRATED  
ON EXAMPLE OF THE AGGLOMERATION OF BRNO

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

BACHELOR'S THESIS

**AUTOR PRÁCE**

AUTHOR

**Jan Tichý**

**VEDOUCÍ PRÁCE**

SUPERVISOR

**Ing. arch. TOMÁŠ PAVLOVSKÝ, Ph.D.**

**BRNO 2017**



# VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V BRNĚ FAKULTA STAVEBNÍ

<b>Studijní program</b>	B3656 Městské inženýrství
<b>Typ studijního programu</b>	Bakalářský studijní program
<b>Studijní obor</b>	3647R025 Městské inženýrství
<b>Pracoviště</b>	Ústav architektury

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

<b>Student</b>	Jan Tichý
<b>Název</b>	Decentralizace procesu územního plánování na modelovém příkladu brněnské aglomerace
<b>Vedoucí práce</b>	Ing. arch. Tomáš Pavlovský, Ph.D.
<b>Datum zadání</b>	30. 11. 2016
<b>Datum odevzdání</b>	26. 5. 2017

V Brně dne 30. 11. 2016

---

doc. Ing. arch. Antonín Odvárka, Ph.D.  
Vedoucí ústavu

---

prof. Ing. Rostislav Drochytka, CSc., MBA  
Děkan Fakulty stavební VUT

## **PODKLADY A LITERATURA**

Územní plán města Brna

Situace místa stavby – polohopis a výškopis

Kuča, K. Brno 1991

Hálová-Jahodová, C. Brno, dílo přírody, člověka a dějin. 1975

Hon, Milan: Vývoj koncepce kompaktního bydlení. [s.l.] : Nakladatelství ČVUT, 2007. 26 s. ISBN 978-80-01-03742

Holl, Steven. Paralaxa.

Zadrazilová, Miroslava: Intenzivní městské struktury, pojednání k disertační práci, 2010

Neufert Ernst: „Navrhování staveb“, Consultinvest Praha 2000

Související vyhlášky, technické normy a hygienické předpisy

D. E. Andersson, S. Moroni: Cities and Private Planning: Property Rights, Entrepreneurship and Transaction Costs

J. Jacobs: The Economy of Cities + The Death and Life of Great American Cities

A. Anas: The Costs and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance and the New Regionalist Policies

E. R. Alexander: Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question

## **ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ**

Úvod

Stručný úvod do problematiky

Teoretická část

V teoretické části proveďte rešerše doporučené literatury a vypracujte podklady pro metodiku pro řešení bakalářské práce.

Cíl práce

Metodika řešení

Závěr

V závěru proveďte krátké shrnutí a jasně a přehledně deklarujte výsledky práce. Zhodnoťte jejich význam pro teorii a praxi.

## **STRUKTURA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE**

VŠKP vypracujte a rozčleňte podle dále uvedené struktury:

1. Textová část VŠKP zpracovaná podle Směrnice rektora "Úprava, odevzdávání, zveřejňování a uchovávání vysokoškolských kvalifikačních prací" a Směrnice děkana "Úprava, odevzdávání, zveřejňování a uchovávání vysokoškolských kvalifikačních prací na FAST VUT" (povinná součást VŠKP).

2. Přílohy textové části VŠKP zpracované podle Směrnice rektora "Úprava, odevzdávání, zveřejňování a uchovávání vysokoškolských kvalifikačních prací" a Směrnice děkana "Úprava, odevzdávání, zveřejňování a uchovávání vysokoškolských kvalifikačních prací na FAST VUT" (nepovinná součást VŠKP v případě, že přílohy nejsou součástí textové části VŠKP, ale textovou část doplňují).

---

Ing. arch. Tomáš Pavlovský, Ph.D.

Vedoucí bakalářské práce

## **ABSTRAKT**

Práce se zaměřuje na určení klíčových změn v procesu územního plánování pro umožnění lepšího a efektivnějšího územního rozvoje. Aplikuje práci Rakouské ekonomické školy na územní plánování a regulace. Kriticky posuzuje současný systém územního plánování, jeho hierarchii, rozhodovací proces, roli veřejnosti a roli soukromých vlastníků a investorů v tomto systému. Cílem je navrhnout řešení pro zlepšení v různých oblastech územního rozvoje. Výsledky práce jsou aplikovány na modelový příklad brněnské aglomerace.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Brno, územní plánování, územní plán, decentralizace, občanská společnost, ekonomie sídel, územní samosprávný celek, Rakouská ekonomická škola, aglomerace

## **ABSTRACT**

This thesis focuses on the determination of main changes in the urban planning process to allow for a better and more effective urban design. It applies the work of the Austrian School of Economics on urban planning and regulations. It critically reviews current system of urban planning, its hierarchy, decision-making process, the role of public, and the role of private ownership and investment. It aims to offer a solution for an improvement in various fields of urban development. Results of this work are applied on an example of the agglomeration of Brno.

## **KEYWORDS**

Brno, spatial planning, zoning plan, decentralisation, civil society, economy of cities, local authority, Austrian school of Economics, agglomeration

## **BIBLIOGRAFICKÁ CITACE VŠKP**

Jan Tichý *Decentralizace procesu územního plánování na modelovém příkladu brněnské aglomerace*. Brno, 2017. 59 s., bez příl. Bakalářská práce. Vysoké učení technické v Brně, Fakulta stavební, Ústav architektury. Vedoucí práce Ing. arch. Tomáš Pavlovský, Ph.D.

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracoval(a) samostatně a že jsem uvedl(a) všechny použité informační zdroje.

V Brně dne 24. 5. 2017

---

Jan Tichý  
autor práce

## **Poděkování**

Rád bych poděkoval vedoucímu svojí práce Ing. arch. Tomáši Pavlovskému, Ph.D. za připomínky a nápady k práci, pomoc s jejím směřováním, pomoc s formulací mých myšlenek a za trpělivost při naší spolupráci. Déle bych rád poděkoval Alexandru Kuricovi za pomoc se zpracováním ilustračních obrázků v této práci.



# Obsah

<b>1.</b>	<b>Úvod .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Cíle práce .....</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>Územní plánování v ČR.....</b>	<b>7</b>
3.1.	Současný systém územního plánování v ČR .....	7
3.1.1.	Cíle a úkoly územního plánování.....	7
3.1.2.	Územně plánovací podklady .....	8
3.1.3.	Politika územního rozvoje.....	10
3.1.4.	Územně plánovací dokumentace.....	10
3.2.	Systém územního plánování v ČSR a ČSSR .....	12
3.2.1.	Cíle územního plánování.....	13
3.2.2.	Úkoly územního plánování .....	13
3.2.3.	Územně plánovací podklady (50/1976 Sb.) .....	14
3.2.4.	Územně plánovací dokumentace.....	14
<b>4.</b>	<b>Decentralizace plánování .....</b>	<b>17</b>
4.1.	Rakouská ekonomická škola.....	17
4.1.1.	Historie rakouské ekonomické školy .....	17
4.1.2.	Současnost rakouské ekonomické školy .....	18
4.2.	Využití znalostí ve společnosti .....	18
4.3.	Verejny zájem .....	19
4.3.1.	Výskyt pojmu veřejný zájem.....	19
4.3.2.	Definice pojmu veřejný zájem .....	19
4.3.3.	Konflikt veřejného a soukromého zájmu .....	20
4.4.	Organický rozvoj sídel.....	20
4.5.	Logické a správní územní celky.....	21
4.5.1.	Základní sídelní jednotka .....	21
4.5.2.	Odlišnost správních a logických celků.....	22

4.6.	Optimální velikost správních územních celků .....	25
4.6.1.	Relativní vzdálenost osob.....	25
4.6.2.	Komunita 7000.....	26
<b>5.</b>	<b>Analytická část .....</b>	<b>27</b>
5.1.	Předmět hodnocení.....	27
5.2.	Kritéria funkčnosti územního plánování.....	27
5.2.1.	Udržitelný rozvoj území.....	27
5.2.2.	Uspokojení veřejného a soukromého zájmu .....	29
5.2.3.	Odolnost proti změnám podmínek .....	30
5.3.	Hodnocení funkčnosti nástrojů územního plánování.....	32
5.3.1.	Politika územního rozvoje.....	32
5.3.2.	Zásady územního rozvoje.....	34
5.3.3.	Územní plán .....	36
5.3.4.	Regulační plán.....	39
5.4.	Přehled hodnocení funkčnosti nástrojů ÚP .....	41
<b>6.</b>	<b>Návrhová část.....</b>	<b>42</b>
6.1.	Nástroje územního plánování.....	42
6.1.1.	Politika územního rozvoje.....	42
6.2.	Územně plánovací dokumentace .....	42
6.2.1.	Zásady územního rozvoje.....	42
6.2.2.	Strategický plán obce .....	43
6.2.3.	Rozvojový plán územního celku .....	48
6.3.	Role subjektů v územním plánování.....	49
6.3.1.	Role úřadů .....	49
6.3.2.	Role veřejnosti.....	49
6.3.3.	Role investorů (developerů) .....	50
6.4.	Mediační princip .....	51

<b>7. Závěr .....</b>	<b>53</b>
<b>8. Diskuze.....</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>56</b>
<b>Seznam zkratek .....</b>	<b>59</b>

# 1. Úvod

Obce a města, ve kterých žijeme, tvoří významnou část našeho životního prostředí. Lidé v nich tráví většinu svého času a odehrává se v nich většina jejich aktivit. Přesto věnují velmi málo pozornosti tomu, jak toto prostředí vypadá. S rozvojem měst v 19. století došlo k zaměření vědecké pozornosti na utváření jejich struktury. Vědecký zájem však postupně v lidech vyvolal přesvědčení, že jde o čistě vědecký problém, kterému nemohou rozumět a ke kterému se nemohou vyjadřovat. Existující systém územního plánování toto přesvědčení spíše podporuje, jelikož hlas jednotlivce je v něm zcela nevyslyšen. Hlas jednotlivce je tím slabší, čím je velikost sídla větší.

Pouze 17 % obyvatel České republiky žije v sídlech menších, než 1000 obyvatel. Během 90. let 20. století probíhal intenzivní proces štěpení sídel a docházelo tak ke vzniku většího počtu obcí. Tento proces byl prakticky zastaven schválením nového zákona o obcích (č. 128/2000 Sb.), který nastavil velmi přísné podmínky pro osamostatnění. Stále však existují obce a městské části, které nejsou spokojeny se svým zastoupením ve správním celku, do kterého patří. Častým důvodem nespokojenosti je právě územní plánování.

Přibližně 25 % českých měst má více než 10 000 obyvatel. V těchto městech však žije více než 75 % obyvatel všech měst a 55 % obyvatel celé země. Více než polovina obyvatel České republiky tak žije v obcích, jejichž systém územního plánování je nastaven špatným a málo efektivním způsobem. Dalších 13 % žije v obcích jejichž velikost hraničí s efektivní velikostí 7000 obyvatel. Celkem dvě třetiny lidí tak nemají reálnou možnost prosadit svůj hlas v otázce prostředí, ve kterém žijí, pracují a tráví volný čas.

Z tohoto důvodu je důležité hledání cest a způsobů, jak jejich situaci zlepšit. Tato práce považuje za možnost zlepšení tohoto stavu takový systém, kde bude moci každá osoba snadněji prosadit svůj zájem a předat svoje myšlenky řídicím orgánům. Územní plánování jako legislativní nástroj má sloužit k vyvažování protichůdných zájmů v území, iniciativa rozvoje sídel musí být ponechána na představě a prostředcích konkrétních osob. Kvalitu sídla není zcela možné hodnotit objektivně z pozice centrálního orgánu; hlavním kritériem je názor lidí žijících v konkrétním místě. A pouze v takovém systému, kde mohou místní prosadit své zájmy, může docházet ke zvyšování této kvality.

Aby mohlo dojít ke změně systému územního plánování, který bude respektovat tyto požadavky, zamýšlí se tato práce nad efektivní velikostí správních celků. Za efektivní

je považována taková velikost, kdy může být názor nebo záměr jednotlivce poměrně snadno předán někomu, kdo se podílí na řídicím procesu. Práce v tomto případě respektuje psychologický vztah, kdy se mají mezi člověkem se záměrem a člověkem v řídicím procesu, nacházet maximálně dva mezičlánky. Jde o významný sociologický i matematický problém, který je poměrně dobře prozkoumaný, což usnadňuje cíl této práce.

Práce navrhuje změnu pojetí územně plánovací dokumentace, aby respektovala proces decentralizace a zároveň pro něj vytvořila přívětivé podmínky. Značně problematické územní plány navrhuje nahradit strategickými dokumenty a skutečné plánování přesunout k nižším správním celkům tak, aby se přiblížily lidem a umožnily jim se na plánování podílet.

## 2. Cíle práce

Cílem práce je vytvořit obecný rámec pro změnu systému územního plánování tak, aby toto plánování mohlo fungovat efektivněji ve srovnání s dnešním stavem. Na základě poznatků Rakouské ekonomické školy navrhuje dosáhnout zvýšení efektivity skrze decentralizaci procesu územního plánování. Pro dosažení co nejvyšší efektivity procesu považuje za zásadní decentralizaci rozhodovacího procesu, decentralizaci plánování v prostoru, odstranění rigidních hranic a decentralizaci plánování v čase.

Analytická část práce definuje kritéria pro posouzení efektivity nástrojů územního plánování. Tato kritéria odpovídají cílům a poslání územního plánování ve smyslu stavebního zákona.

Pro nástroje územního plánování práce navrhuje úpravu parametrů v rozhodovacím procesu tak, aby bylo dosaženo co nejvyšší efektivity. Snaží se nalézt optimální velikost celků v plánovacím a rozhodovacím procesu, tak, aby bylo možné dosáhnout zlepšení v navržených kritériích.

Vedle změny velikosti správních celků v územním plánování práce navrhuje také změnu obsahu některých dokumentů územního plánování. Tyto změny respektují zlepšení v navržených kritériích a jsou řešeny s ohledem na postavení konkrétního dokumentu v celém územně plánovacím procesu.

Aby bylo možné ukázat návrh procesu co nejpodrobněji a představitelně, výsledky analytické části jsou aplikovány na modelový příklad brněnské aglomerace. Je ukázáno možné členění správních celků pro účely územního plánování. Pro jednotlivé části územně plánovací dokumentace je stanoven jejich rozsah a obsah.

## 3. Územní plánování v ČR

### 3.1. Současný systém územního plánování v ČR

Cíle a úkoly územního plánování jsou podrobně definovány v tzv. stavebním zákoně (zákon č. 183/2006 Sb.) Obsah některých platných dokumentů však stále vychází z předchozího zákona č. 50/1976 Sb.

#### 3.1.1. Cíle a úkoly územního plánování

##### 3.1.1.1. *Cíle územního plánování*

Cíle územního plánování ve smyslu stavebního zákona můžeme definovat nejen jako stanovení strategických cílů, nýbrž i vymezení hlavních oblastí působnosti. Z těchto oblastí působnosti můžeme vyvodit přesah územního plánování mimo samotný stavební zákon a na něj navazující vyhlášky.

Hlavním cílem územního plánování je „*vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území*“.<sup>1</sup> Tyto předpoklady spočívají ve vyváženém vztahu životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti obyvatel. Jako udržitelný chápe zákon takový stav, který uspokojuje potřeby současné generace, bez toho, aby ohrožoval podmínky života a potřeby dalších generací. Cíle územního plánování tak vymezují pouze kolektivní zájmy, bez zahrnutí zájmů jednotlivých fyzických nebo právnických osob.

Územní plánování má chránit a rozvíjet, přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Zákon zdůrazňuje ochranu krajiny, jakožto podstatnou složku prostředí života obyvatel.

##### 3.1.1.2. *Úkoly územního plánování*

Mezi úkoly územního plánování patří dílčí postupy pro dosažení cílů územního plánování ve smyslu stavebního zákona. Tyto úkoly lze rozčlenit do tří základních kategorií. Jsou jimi úkoly analytické, normativní a implementační.

Zjišťování a posuzování stavu území a jeho hodnot, mezi které zákon řadí hodnoty přírodní, kulturní a civilizační. S ohledem na dlouhodobost a dynamičnost územního plánování, můžeme mezi analytické úkoly zařadit také opakované prověřování tohoto stavu.

---

<sup>1</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.

Jako úkoly normativní můžeme označit všechny úkoly, které stanovují obecné požadavky na využívání a prostorové uspořádání území, úkoly stanovující podmínky pro provádění změn v území a úkoly se specifickými cíli, např. „*vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany*“<sup>2</sup>

Mezi implementační úkoly lze zařadit takové úkoly, které stanovují konkrétní regulační opatření zásadního významu, která by ovšem bylo s ohledem na jejich přesah obtížné stanovit bez nástroje územního plánování. Jde především o regulaci využívání přírodních zdrojů nebo určování asanačních a rekultivačních zásahů.

Zcela samostatným úkolem je posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území. Součástí tohoto úkolu je posuzování vlivu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti.<sup>3</sup>

#### 3.1.1.3. *Nástroje územního plánování*

Existují tři základní nástroje územního plánování, které se liší svým účelem. Těmito nástroji jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Teoreticky každý z těchto nástrojů vychází z předchozího, v praxi se však do určité míry navzájem ovlivňují.

### 3.1.2. **Územně plánovací podklady**

Cílem územně plánovacích podkladů je sloužit jako podklad pro politiku územního rozvoje (dále jen PÚR) a územně plánovací dokumentaci (dále jen ÚPD). Jsou tak výchozím nástrojem pro všechny ostatní územně plánovací aktivity. Územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady a územní studie.

#### 3.1.2.1. *Územně analytické podklady*

Územně analytické podklady (dále jen ÚAP) jsou pořizovány příslušným úřadem územního plánování, nebo krajským úřadem. Podle svého původu tak rozlišujeme ÚAP obce a ÚAP kraje. Obsah obecních a krajských ÚAP se může překrývat. V obou případech je zjišťován a vyhodnocován stav a vývoj území a záměrů na provedení změn v něm, jeho hodnoty a limity využití území. ÚAP také obsahují tzv. rozbor udržitelného rozvoje území v podobě SWOT analýzy, například geologických poměrů nebo vodního režimu. Územně

---

<sup>2</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.

<sup>3</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.



analytické podklady jsou povinně aktualizovány každé 2 roky. Podrobně se jim věnuje vyhláška č. 500/2006 Sb.<sup>4</sup>

### 3.1.2.2. *Územní studie*

Územní studie je ověření možností a podmínek změn v území. Slouží jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace a částečně také politiky územního rozvoje. Svým účelem nahradila několik dřívějších nástrojů, zejména urbanistické studie, územní generely a územní prognózy, pořizované dle staršího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Prověřuje podmínky změn v území a jeho využití, a to vždy pro konkrétní území nebo plochu. Zaměřuje se na řešení a rozvoj veřejné infrastruktury, ÚSES a takových změn, které by na ně mohly mít významný dopad.<sup>5</sup> Je cenným nástrojem pro řešení střetů zájmů a řešení urbanistických koncepcí. Svým rozsahem a zaměřením je již dostatečně podrobná, aby bylo možné předpokládat konkrétní dopady změn na konkrétní osoby.

Na rozdíl od územně plánovací dokumentace není studie vázána formálními náležitostmi a může tak prověřovat návrhy i ve variantách jinak vyloučených. Tento fakt můžeme označit za zásadní pro kvalitu návrhů územně plánovací dokumentace. Územní studie tak mohou přinášet netradiční řešení, zvažovat protichůdné jevy a navzájem se inspirovat. Takový postup přirozeně vede k návrhům vyšší kvality.

Pořizovatelem územní studie mohou být tři úrovně veřejné správy. Na nejnižší úrovni správy a nejvyšší úrovni podrobnosti stojí studie pořízené úřady územního plánování. Pro potřeby vzniku PÚR může územní studii pořizovat i krajský úřad nebo Ministerstvo pro místní rozvoj. Výjimečným případem je pořízení Ministerstvem obrany nebo újezdním úřadem pro potřeby vojenských újezdů. Důležitým znakem územních studií je, že se vždy pořizují v přenesené působnosti. Popis provedení studie je uveden ve vyhlášce č. 500/2006 Sb.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb.

<sup>5</sup> Územní studie - metodika. Dostupné z:

[http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US\\_metodika\\_20100727](http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US_metodika_20100727)

<sup>6</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb.

### 3.1.3. Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje České republiky je nástrojem územního plánování s celostátní působností. Jeho cílem je řešení územního rozvoje na celostátní úrovni a koordinace územně plánovací činnosti krajů. Slouží také jako důležitý zdroj při prosazování zájmů České republiky v rámci územního rozvoje EU.<sup>7</sup>

Tento dokument určuje strategii a podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Slouží jako zdroj požadavků pro konkretizaci těchto úkolů v ÚPD. Stanovuje celorepublikové priority pro zajištění udržitelného rozvoje území. Jeho působnost přesahuje jak do úkolů nadregionálních, tak do úkolů mezinárodních. Specifickým obsahem dokumentu je vymezení oblastí se *zvýšenými požadavky na změny v území*. Jde o oblasti, plochy nebo koridory se specifickými problémy nebo specifickým potenciálem.

Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Pověřeným zpracovatelem je Úřad územního rozvoje. Dokument se neaktualizuje v pravidelných intervalech; poslední PÚR byla vyhotovena v roce 2008 a aktualizována v roce 2015.

### 3.1.4. Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je základním typem plánovací dokumentace. Ze své podstaty je závazná pro další navrhování, má pevně danou strukturu a pevně daný systém projednávání. Je zhotovována ve formě vyhlášky. ÚPD má tři hlavní části, které se liší zejména územním rozsahem své působnosti a svojí podrobností; jsou jimi zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.

#### 3.1.4.1. *Zásady územního rozvoje*

Zásady územního rozvoje jsou dokumentem s krajskou působností. Svým účelem se neliší od běžných zásad využití území, tedy účelného a hospodárného. Vymezují oblasti nadmístního významu a určují jejich využití a také *veřejně prospěšné stavby* a *veřejně prospěšná opatření*. Pořizovatelem ZÚR je krajský úřad a vydávány jsou formou opatření obecné povahy. Jsou závazné pro územní plány i regulační plány.

---

<sup>7</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.

#### 3.1.4.2. *Územní plán*

Územní plán je nejdůležitějším regulačním nástrojem územního plánování. Pořizuje se pro území celé obce nebo vojenského újezdu. V případě hlavního města Prahy může být vydán jen pro její vymezenou část.<sup>8</sup>

Stanoví základní koncepci pro danou obec týkající se rozvoje území, ochrany hodnot a urbanistické koncepce. Územní plán může podmínit část rozhodovacího procesu konkrétní územní studií. V takovém případě je součástí samotného plánu podmínky jejího pořízení a lhůta pro vložení dat.

Plán musí být v souladu se zásadami územního rozvoje i politikou územního rozvoje. V případě vydání regulačního plánu je pro něj územní plán závazný. V případě poskytování prostředků pro projekty z veřejných rozpočtů, nesmí být tyto změny v území v rozporu s platným územním plánem. Územní plán nesmí obsahovat podrobnosti, které svým charakterem náleží regulačnímu plánu.

Územní plán může být pořízen z vlastního podnětu nebo na návrh, přičemž může jít o návrh orgánu veřejné správy, občana obce, osoby s právy k pozemku na území obce nebo na návrh oprávněného investora. V odůvodněných případech může být pořízen společně pro více obcí.<sup>9</sup>

Ve statutárních městech může být vymezena role městského zastupitelstva a zastupitelstev městských částí při pořizování územního plánu. Město Brno ve svém statutu vyhrazuje vydávání územního plánu zastupitelstvu města, po jeho projednání s příslušnými orgány městských částí.<sup>10</sup>

#### ***Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území***

V některých případech může být součástí pořízení územního plánu také pořízení vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Cílem tohoto posuzování je zjištění a vyhodnocení vlivů na ŽP a vytvoření odborného podkladu pro další rozhodování. Obsahem je zhodnocené stávajících a předpokládaných vlivů, a to včetně vlivů sekundárních, kumulativních a dlouhodobých. Hodnotí se velká škála vlivů, např. vliv na biologickou rozmanitost, ovzduší, klima nebo vzájemných vztahů mezi nimi. Do hodnocení se zahrnuje i vliv na území Natura 2000.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.

<sup>9</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.

<sup>10</sup> Obecně závazná vyhláška č. 20/2001.

<sup>11</sup> Zákon č. 100/2001 Sb.

#### 3.1.4.3. **Regulační plán**

Regulační plán je svým rozsahem nejmenším typem ÚPD, je však zároveň typem nejpodrobnějším. Zatímco územní plán pracuje s obecně určenými plochami, regulační plán pracuje s pozemky. Řeší využití konkrétních pozemků, umístění staveb na nich a jejich prostorové uspořádání. Cílem je ochrana hodnot a charakteru území. V případě veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření, řeší je regulační plán vždy.

Vydává se z podnětu nebo na žádost, a to formou opatření obecné povahy. Podnět pro jeho pořízení může podat zastupitelstvo kraje, zastupitelstvo obce nebo Ministerstvo obrany v případě vojenských újezdů. Na žádost osoby se pořizuje v případě, že tak stanovily zásady územního rozvoje.

Regulační plán může nahradit územní rozhodnutí. V případě takového ustanovení je jeho platnost 3 roky od dne nabytí účinnosti, výjimečně 5 let. Ve vyjmenovaných případech se platnost prodlužuje specificky. Pokud územní rozhodnutí nenahrazuje, je jeho platnost s ohledem na podmínky, za kterých byl vydán, neomezená. Po skončení platnosti se plán mění nebo ruší.<sup>12</sup>

### 3.2. **Systém územního plánování v ČSR a ČSSR**

Systém územního plánování měst a krajiny se na českém území vyvíjel už od původních keltských osídlení. Po většinu historie bylo plánování minimální a omezovalo se jen na některé regulace související s výstavbou. Z první umělé plány pro výstavbu měst můžeme označit renesanční města a později města barokní. Příkladem renesančního města mohou být slovenské Nové Zámky, barokního pak Terezín nebo Josefov. V obou případech se uspořádání města zcela podřizovalo požadované obrané funkci. Barokní města byla do značné míry spíše obydlými pevnostmi.

Skutečné územní plánování v současném pojetí přišlo postupně s průmyslovou revolucí na přelomu 18. a 19. století, kdy v souvislosti s potřebou zaměstnanců pro továrny začala masivní urbanizace. Organický růst již nebyl dostačující a bylo potřeba stavět rozsáhlé obytné celky, které vyžadovaly určitý stupeň plánování. V průběhu 19. století také docházelo k rozvoji železnice a dopravy, které strukturu měst výrazně ovlivňovaly a jejich efekt zůstal patrný až do současnosti.

---

<sup>12</sup> Zákon č. 183/2006 Sb.

Pro současný systém plánování je hlavní období od konce druhé světové války. Poválečné územní plánování bylo centrálně orientováno a sloužilo v první řadě průmyslovému rozvoji a budování socialismu, přičemž zcela ignorovalo dnes chráněné hodnoty. Určitý posun v přístupu k územnímu plánování přišel až se zákonem č. 50/1976 Sb.<sup>13</sup>

### **3.2.1. Cíle územního plánování**

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, definuje cíle územního plánování ještě stále s ohledem na potřeby národohospodářských zájmů. Plánování chápe jako součást systému řízení rozvoje společnosti. Zakotvuje již však zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území. Podle jeho vymezení územní plánování řeší funkční využití území, stanovuje zásady jeho organizace a koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Zákon také zdůrazňuje ochranu hlavních složek životního prostředí – půdy, vody a ovzduší<sup>14</sup>

Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování, definuje jako poslání územního plánování práci v souladu se záměry národohospodářského plánování a řeší uspořádání daného území s cílem vytvoření organického a rozvoje schopného celku. Územní plánování zabezpečuje vzájemný soulad územních prvků tak, aby byly uspokojovány požadavky obyvatel na práci, bydlení, kulturu a zotavení.<sup>15</sup>

### **3.2.2. Úkoly územního plánování**

Úkoly územního plánování podle stavebního zákona z roku 1976 definuje zejména činnosti jako stanovení limitů využití území, regulaci funkčního a prostorového uspořádání krajiny, určování asanačních a rekultivačních zásahů, koordinaci výstavby technické infrastruktury nebo celkovou koordinaci prací pro změnu využití území.

Zákon č. 84/1958 Sb. stanovuje jako hlavní úkoly zejména vymezení výhledového uspořádání a velikosti sídlišť a jejich úkoly v hospodářském rozvoji, dále velikost a rozvržení ploch pro další typy osídlení, asanační a rekultivační zásahy do území nebo ochranná pásma. Zjišťuje potřebu a rozsah vyvolaných investic. Dále navrhuje časové pořadí výstavby a navazujících opatření.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Nařízení vlády č. 51/1950 Sb.

<sup>14</sup> Zákon č. 50/1976 Sb.

<sup>15</sup> Zákon č. 84/1958 Sb.

<sup>16</sup> Zákon č. 84/1958 Sb.

### **3.2.3. Územně plánovací podklady (zákon č. 50/1976 Sb.)**

Územně plánovací podklady byly tvořeny čtyřmi základními typy: urbanistickou studií, územním generelem, seznamem pozemků pro výstavbu rodinných domů a územně technickými podklady.

#### **3.2.3.1. *Urbanistická studie***

Urbanistická studie řeší dílčí územně technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území. Zpracovává se jako podklad pro územní rozhodování, pokud je potřeba prohloubit nebo ověřit navržené opatření.<sup>17</sup>

#### **3.2.3.2. *Územní generel***

Územní generel řeší podrobně otázky územního rozvoje jednotlivých složek osídlení a krajiny, zejména oblastí pro bydlení, průmyslu, technických sítí, občanské vybavenosti a zeleně. Je základním podkladem a slouží jako základ pro zpracování ostatních druhů ÚPD.<sup>18</sup>

#### **3.2.3.3. *Seznam pozemků pro výstavbu rodinných domků***

Seznam se zpracovává jako podklad pro rezervu pozemků vhodných pro výstavbu rodinných domků. Tento seznam sestavují a schvalují národní výbory zpracovávající dokumentaci v součinnosti s místními NV.<sup>19</sup>

#### **3.2.3.4. *Územně technické podklady***

Územně technické podklady jsou specifické účelové soubory údajů charakterizujících stav území a jeho podmínky. Pořizuje je ministerstvo pro technický a investiční rozvoj a ministerstva výstavby a techniky.<sup>20</sup>

### **3.2.4. Územně plánovací dokumentace**

Územně plánovací dokumentace byla tvořena postupně několika typy dokumentů, které se vzájemně doplňovaly, nebo ze sebe vycházely. Zákon č. 84/1958 Sb. poprvé definuje ÚPD ve struktuře podobné dnešní.

#### **3.2.4.1. *Směrný územní plán obce (nařízení vlády 51/1950 Sb.)***

Směrný plán se pořizuje pro území společných zájmů jedné nebo více obcí. Obsahuje plán komunikační sítě, zejména železnic a silnic nadmístního významu, dále plán

---

<sup>17</sup> Zákon č. 84/1958 Sb.

<sup>18</sup> Zákon č. 84/1958 Sb.

<sup>19</sup> Zákon č. 84/1958 Sb.

<sup>20</sup> Zákon č. 84/1958 Sb.

funkčního rozvržení ploch, plán vodohospodářských opatření, plánovanou hustotu obyvatelstva, zastavěné a nezastavěné plochy a soubornou zprávu hodnotící závěry tohoto plánu se zřetelem na základní potřeby pracujících.<sup>21</sup>

#### 3.2.4.2. ***Podrobný územní plán obce (nařízení vlády 51/1950 Sb.)***

Podrobný plán se pořizuje na podkladě směrného plánu, pokud od něj nebylo upuštěno, a to pro část území, pro kterou je to účelné. Pro celé území obce se pořizuje, předpokládají-li se podstatné změny v území. Podrobný plán obsahuje schematické znázornění způsobu zastavění, počtu podlaží, nezastavitelných ploch a stavební obvody. Pořizuje se na podnět Krajského národního výboru.<sup>22</sup>

#### 3.2.4.3. ***Územní plány (zákon č. 84/1958 Sb.)***

Podle povahy a rozsahu existují tři typy plánů, a to územní plány rajónů, územní plány sídlišť a zastavovací plány. Plány rajónů se vypracovávají pro specificky určená zájmová území potřebné pro důležité investice nebo jiná opatření. Řeší vzájemné vztahy a uspořádání stávajících i navrhovaných funkčních celků, zejména sídlišť, průmyslových závodů, vodohospodářský a dopravních staveb, staveb pro energetiku a ploch lesů.

Územní plány sídlišť se vypracovávají pro potřeby nových nebo stávajících sídlišť. Stanovuje zásady a podmínky dlouhodobé výstavby všech dílčích prvků sídliště. Jde o obytné části sídliště, průmyslová území, zemědělská území nebo infrastrukturu. Územní plány sídlišť se vypracovávají jako směrné, nebo podrobné, po vzoru zákona č. 51/1950 Sb.

Zastavovací plány určují přesné výškové a polohové umístění veškerých budov, objektů a zařízení. Řeší také etapizaci výstavby a sadové úpravy území.<sup>23</sup>

#### 3.2.4.4. ***Územní prognóza (zákon č. 50/1976 Sb.)***

Územní prognóza připravuje a prověřuje možnosti dlouhodobého rozvoje území a jeho dílčích urbanistických funkcí. Vychází z rozboru technických a ekonomických podmínek území, demografických a sociologických úvah a tendencí rozvoje území. Zpracovává se v souladu s dlouhodobými cíli.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Nařízení vlády č. 51/1950 Sb.

<sup>22</sup> Nařízení vlády č. 51/1950 Sb.

<sup>23</sup> Zákon č. 84/1958 Sb.

<sup>24</sup> Zákon č. 50/1976 Sb.

3.2.4.5. ***Územní plán obce (zákon č. 50/1976 Sb.)***

Řeší funkční využití území, stanovuje zásady organizace území a podmínky výstavby. Zpracovává se v souladu s dlouhodobými cíli a výhledem rozvoje národního hospodářství. Blíže není územní plán definován.<sup>25</sup>

3.2.4.6. ***Územní projekt (zákon č. 50/1976 Sb.)***

Územní projekt řeší způsob využití ploch v omezených soustředěných lokalitách. Stanovuje podmínky věcné a časové koordinace výstavby. Zpracovává se v souladu se střednědobými cíli státního plánu.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Zákon č. 50/1976 Sb.

<sup>26</sup> Zákon č. 50/1976 Sb.



## 4. Decentralizace plánování

### 4.1. Rakouská ekonomická škola

Rakouská ekonomická škola je směr ekonomického myšlení, který vznikl v druhé polovině 19. století v rakouské Vídni. Přes svůj název její dopad přesahuje hranice Rakouska a mnoho autorů této školy působilo nebo působí v jiných zemích.

Ve své podstatě přinesla nejen změnu ekonomického myšlení, ale také chápání samotného oboru ekonomie. Je založena na praxeologické metodologii<sup>27</sup> a deduktivní logice, přičemž zpochybňuje empirické metody ostatních ekonomických škol, zejména statistické analýzy nebo laboratorní experimenty. Kritizuje aplikaci statistických výsledků na plánování a taktéž přílišnou posedlost těmito výsledky. Makroekonomické ukazatele mnohdy neodráží skutečný stav hospodářské situace.

Zasahuje do dalších vědeckých disciplín, jako jsou filosofie, historie, právo, sociologie a politické vědy. Na rozdíl od mnohých dalších ekonomických škol tak představuje komplexní a ucelený myšlenkový proud.<sup>28</sup>

#### 4.1.1. Historie rakouské ekonomické školy

Počátky rakouské školy položil v druhé polovině devatenáctého století rakouský ekonom Carl Menger. Významným představitelem rané fáze rakouské školy byl brněnský rodák Eugen von Böhm-Bawerk, později slavný ministr financí habsburské monarchie.

Za nejvýznamnější představitele rakouské školy je možné považovat Ludwiga von Misesa a Friedricha Augusta von Hayeka. Ludwig von Mises získal mezinárodní uznání za svoji práci v oblasti praxeologie, zejména pak dílem *Human Action*.<sup>29</sup> F. A. Hayek se stal držitelem Nobelovy ceny za ekonomii<sup>30</sup> za svoji práci v oblasti Teorie peněz a ekonomických cyklů. Obzvláště významným je pak jeho přínos v oblasti Teorie sociální změny a využití znalostí ve společnosti.

---

<sup>27</sup> Věda o lidském jednání a jeho logice

<sup>28</sup> FUCHS, Kamil; LISÝ, Ján, Dějiny ekonomického myšlení.

<sup>29</sup> VON MISES, Ludwig a Bettina GREAVES. *Human action*.

<sup>30</sup> Tzv. *Nobelova pamětní cena za ekonomii* není oficiálně Nobelovou cenou, jelikož ekonomie nebyla zmíněna v Nobelově odkazu. Oficiální název je *Cena Švédské národní banky za rozvoj ekonomické vědy na památku Alfreda Nobela*.

#### 4.1.2. Současnost rakouské ekonomické školy

Od poloviny 30. let 20. století se stal F. A. Hayek vrcholným představitelem rakouské školy. S nástupem fašismu v Rakousku a Německu většina představitelů emigrovala do Spojených států a Spojeného království. Přibližně od druhé světové války tak je možné označit rakouskou ekonomickou školu jako rozptýlenou.

Poválečné uspořádání světa se klonilo na stranu centrálního plánování a rakouská škola se tak dostala do pozadí zájmu. Její znovuoživení nastalo v 70. letech 20. století ve formě tzv. chicagské ekonomické školy, jejímiž čelními představiteli a popularizátory se stali Milton Friedman a George Stigler.

Kurz klasické ekonomie dnes v akademické úrovni udržuje například prestižní americký Cato Institut v čele s ekonomy jako Steven Horwitz a Jeffrey Tucker. Popularizační roli vede americká Foundation for Economic Education a ekonom Lawrence W. Reed nebo Israel Kirzner. V evropském prostoru je vůdčí silou rakouské ekonomické školy britský think tank Institute of Economic Affairs.

#### 4.2. Využití znalostí ve společnosti

Důvodem nemožnosti a nefunkčnosti centrálního plánování je nedostupnost vstupních dat pro ekonomický kalkul centrální autoritě. Tato data se nikdy nevyskytují v koncentrované podobě, nýbrž pouze v podobě rozptýlených útržků dostupných různým jedincům. Problémem je tak zajištění co nejlepšího využití všeobecně známých zdrojů pro účely, jejichž relativní důležitost znají jen tito jedinci.<sup>31</sup>

Ekonomické plánování je možné definovat jako *komplex vzájemně propojených rozhodnutí o alokaci zdrojů*.<sup>32</sup> Účinnost systému plánování tak bude záviset na tom, do jaké míry je možné využít existujících znalostí. V závislosti na druhu znalostí tak může být účinnější rozhodování na úrovni centrální (odborné) autority, nebo na úrovni jednotlivců. Pokrok vědy v tomto případě způsobuje efekt, kdy jsou odborné znalosti považovány za jediný relevantní druh znalostí. Vedle těchto však existují také znalosti zvláštních okolností prostoru a času. Tyto znalosti pak lze využít pouze v tom případě, ponecháme-li rozhodovací proces na úrovni jedinců.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> HAYEK, Friedrich a Bruce CALDWELL. *Socialism and war*.

<sup>32</sup> HAYEK, Friedrich. *Individualism and economic order*.

<sup>33</sup> HAYEK, Friedrich a Bruce CALDWELL. *Socialism and war*.

Absence těchto unikátních znalostí znamená malou odolnost centrálních plánů vůči změnám. Konkrétní plán může fungovat jen do té doby, dokud se neobjeví změna, která by ho zneplatnila. V závislosti na podrobnosti takového plánu se liší závažnost změn, kterým může odolávat bez potřeby změny.

Centrální plánování navíc pracuje převážně se statistickými daty. Tato data jsou následně aplikována na jednotlivce. Ze své podstaty nemůže centrální plánování pracovat s unikátními daty o prostoru a čase. Z této povahy vyplývá velmi malá odolnost centrálních plánů proti změnám.<sup>34</sup>

### 4.3. Veřejný zájem

#### 4.3.1. Výskyt pojmu veřejný zájem

Pojem veřejný zájem se objevuje v mnoha oblastech práva, etiky, politiky a veřejné ekonomice. Jde o koncept odkazující na všeobecný společenský blahobyt a dobro. Pojem veřejný zájem se v legislativních dokumentech objevuje velmi často a tyto dokumenty na něm staví svoji argumentaci. Objevuje se v Ústavě, Listině základních práv a svobod, i v celé další řadě zákonů.<sup>35</sup> Správní řád určuje jednání ve veřejném zájmu za klíčový princip fungování veřejných institucí. Řídí se jím tak veškerá práce správních úřadů.<sup>36</sup> I přes tento velký význam není samotný pojem veřejný zájem nikde formálně definován. Výklad tohoto pojmu se tak stal prostorem pro politický boj.

#### 4.3.2. Definice pojmu veřejný zájem

##### 4.3.2.1. *Lippmannova definice*

Americký novinář Walter Lippmann definoval veřejný zájem jako „*to, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně a racionálně, a jednali nezaujatě a benevolentně.*“<sup>37</sup> Uvádí, že všichni žijící lidé musí věřit ve stejný veřejný zájem. Tento zájem klade do přímého rozporu se zájmem soukromým.<sup>38</sup>

##### 4.3.2.2. *Encyklopedická definice*

Encyklopedie Iuridictum definuje veřejný zájem jako protiklad zájmů soukromých, přičemž se liší tím, že tato skupina osob je vždy neurčitá. Veřejný zájem dělí na zájmy

---

<sup>34</sup> AYN RAND, a Alan WITH ADDITIONAL ARTICLES BY NATHANIEL BRANDEN. *Capitalism, the unknown ideal.*

<sup>35</sup> Zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>36</sup> Zákon č. 500/2004 Sb.

<sup>37</sup> LIPPMANN, Walter. *Public opinion.*

<sup>38</sup> BOZEMAN, Barry. *Public values and public interest.*

celospolečenské, lokální a skupinové. Velikost a složení skupiny beneficentů se tak může případ od případu zásadně lišit.<sup>39</sup>

### 4.3.3. Konflikt veřejného a soukromého zájmu

Konflikt veřejného a soukromého zájmu nastává v okamžiku, kdy se záměr veřejné moci stane vzájemně neslučitelným se zájmem fyzické nebo právnické osoby. Veřejná moc má zákonnou převahu nad osobami, a to ve formě institutu vyvlastnění.<sup>40</sup>

Pozitivní vymezení pojmu vede k extenzivnímu výkladu a nadužívání nástrojů umožňujících ve veřejném zájmu jednat. Při takovém výkladu se veřejná moc neomezuje na pasivní ochranu věcí v tomto zájmu, ale sama aktivně jedná. Toto jednání dokonce nemusí přinést konkrétní pozitivní efekt, ale jen záměr, jež není možné zkontrolovat.

Převaha vágně definovaného veřejného zájmu nad zájmy soukromými velmi často naráží na meze ústavnosti. Absence zákonné definice umožňuje zneužívání pojmu pro soukromé účely. Může se tedy jednat o konflikt dvou soukromých zájmů.<sup>41</sup>

## 4.4. Organický rozvoj sídel

Funkcionalistický urbanismus, převažující ve 20. století, počítal s uniformními jedinci s životem ve všech ohledech stejným, jako u jeho sousedů.<sup>42</sup> I v dnešní době probíhá výstavba převážně v jednostranné filosofii. Převažuje orientace na nízké vstupní náklady, tedy pořizovací cenu nemovitostí. Ze strany investorů, zejména v rodinné sféře, můžeme pozorovat velmi malý zájem o detailní podobu stavby. Budovy se posuzují spíše podle vnějšího vzhledu než podle jejich vnitřního uspořádání. Nedostatek vstupu informací ze strany investorů tak nutně vede k tomu, že jsou budovy navrhovány ne pro individuální potřeby a způsob života, ale pro člověka odpovídajícího stavebním normám, tedy nereálného. Tento trend existuje jak v architektuře samostatných budov, tak v územním plánování sídelních útvarů.

V oblasti územního plánování a urbanismu přinesl změnu dánský architekt Jan Gehl. Jako jeden z prvních urbanistů se začal zajímat o to, jak město působí na lidi uvnitř, spíše než o jeho vzhled na mapě. Podle Gehla je při plánování měst potřeba vycházet z *lidského měřítka* a postupně se propracovat k makrostruktuře.<sup>43</sup> Stále jde však o přístup

<sup>39</sup> Veřejný zájem, Iuridictum: Encyklopedie o právu.

<sup>40</sup> Zákon č. 184/2006 Sb.

<sup>41</sup> Nález ústavního soudu, IV.ÚS 412/04.

<sup>42</sup> ALEXANDER, Christopher, Sara ISHIKAWA a Murray SILVERSTEIN. *A pattern language*.

<sup>43</sup> GEHL, Jan. *Města pro lidi*.

ojedinělý a existuje spíše jako teorie než prakticky implementovaný postup. Územní plány ve formě *ploch s rozdílným způsobem využití* navazují na funkcionalistický urbanismus a myšlení.

Filosofická jednotvárnost plánování a výstavby neumožňuje organický růst sídel ani vznik a ochranu subkultur uvnitř nich, což potlačuje individuální charakter jedinců a komunit. Masivní výstavba sídlišť v druhé půlce 20. století a způsob, kterým byly byly alokovány, zapříčinila například rozložení obyvatelstva v území na základě generační příslušnosti. Problematická *revitalizace intravilánu*, jako například zástavba proluk nebo rekonstrukce nevyhovujících objektů zvyšuje cenu nemovitostí uvnitř měst a tlačí výstavbu na jejich okraje. Takový způsob výstavby vede ke vzniku tzv. *sídelních kaší*, které se potýkají s negativními efekty většími než v případě panelových sídlišť.

## 4.5. Logické a správní územní celky

Správní územní celky velmi často neodpovídají logickým územním celkům. Problém se vyskytuje především u velkých aglomerací. Správní vazby neodpovídají skutečným vazbám v území. Může se jednat o vazby dopravní, pracovní, kulturní, administrativní a další. Malé obce bez sídlištní výstavby tímto problémem obvykle netrpí. Výjimku tvoří dříve samostatné obce, které byly *administrativně spojeny*.<sup>44</sup>

### 4.5.1. Základní sídelní jednotka

Za určitý mezistupeň mezi logickým a správním územním celkem lze považovat tzv. *základní sídelní jednotku*. Základní sídelní jednotky vytváří a eviduje Český statistický úřad. Jde o jednotku představující část území s jednoznačným urbanistickým a technickým charakterem.<sup>45</sup> Z hlediska územního plánování však toto členění hraje zanedbatelnou roli, jelikož se jedná pouze o statistické členění bez vlivu na územně plánovací proces.

Nesourodost mezi logickým územním členěním a správním členěním je patrná zejména u větších městských aglomerací. K původně poměrně kompaktnímu centru byly postupně připojovány malé obce v okolí a v jejich obvodech následně budována rozsáhlá sídliště. Při takovém způsobu rozvoje docházelo k několika pozorovatelným jevům.

---

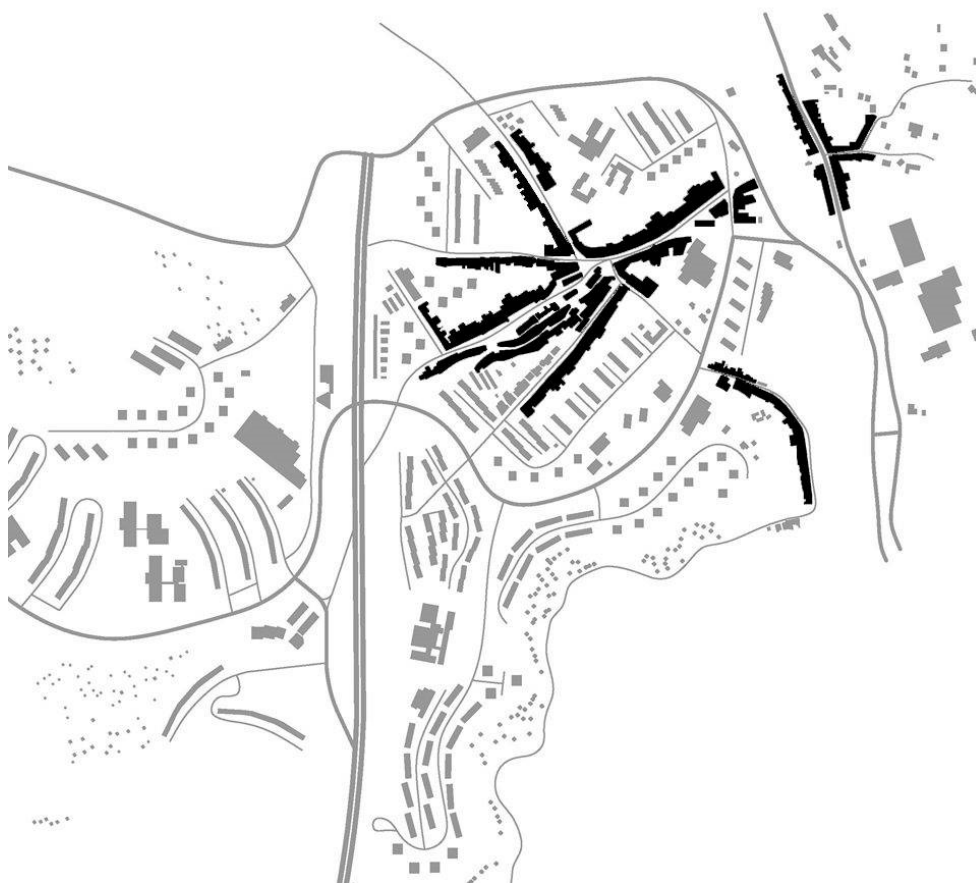
<sup>44</sup> Např. obec Mokrá-Horákov

<sup>45</sup> Zákon č. 230/2006 Sb.

## 4.5.2. Odlišnost správních a logických celků

### 4.5.2.1. *Nová výstavba v okolí zachované staré obce*

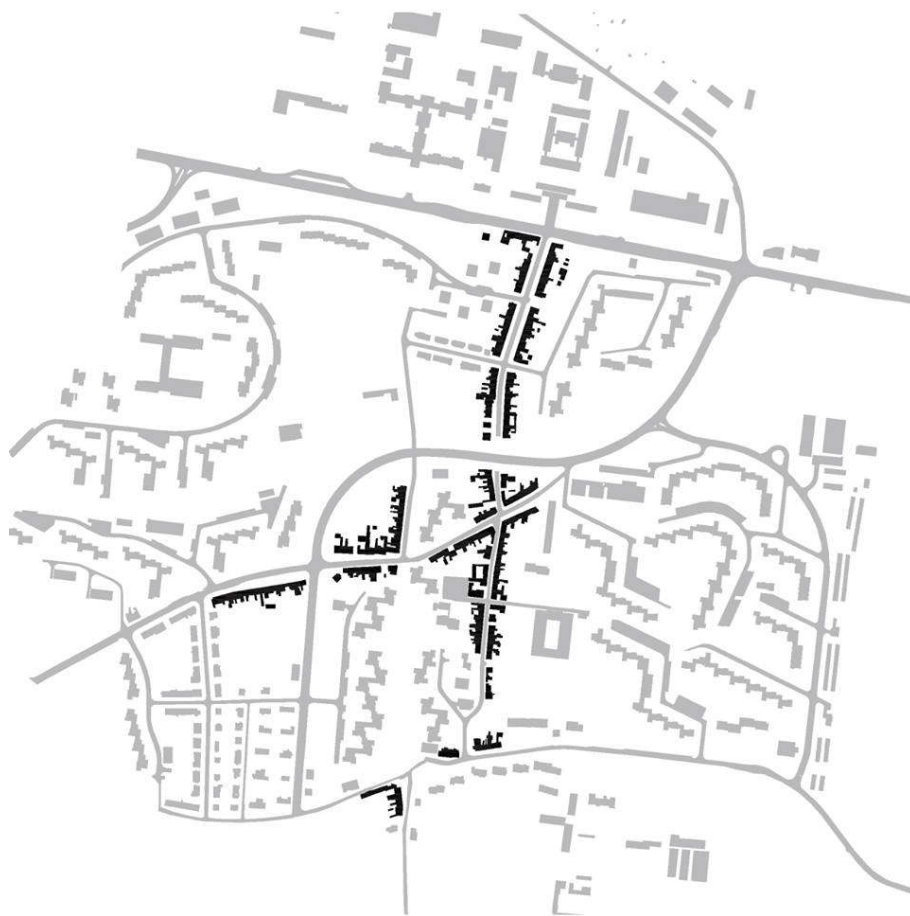
První variantou je výstavba sídliště v okolí původní obce bez toho, aby stará zástavba byla výrazněji dotčena. V případě, že byla infrastruktura nové zástavby navržena kvalitně, došlo k určité izolaci původní obce. Taková izolace pomohla do značné míry zachovat nejen původní *urbanistický ráz* celku, ale i místní identitu. Takový případ nastal například v Brně-Lišni, Brně-Kohoutovicích nebo v Brně-Bystřci. Z hlediska územních celků tak vznikaly samostatné logické celky, avšak ze správního hlediska jednotné. Bystřecká situace je vidět na obrázku č. 1:



Obrázek č. 1: Stará obec Brno-Bystřec

#### 4.5.2.2. *Nová výstavba v okolí redukované staré obce*

Druhou variantou je výstavba sídliště v okolí původní obce, přičemž stará zástavba byla značně potlačena. Obvykle dojde k porušení struktury obce kvůli výstavbě dopravní infrastruktury. Urbanistický ráz takové obce byl nenávratně změněn a její identita potlačena. Původní zástavba byla logicky začleněna do nové. Takový příklad nastal například v městských částech Brno-Bohunice nebo Brno-Starý Lískovec. Situace MČ Brno-Bohunice je ukázána na obrázku č. 2:



Obrázek č. 2: Stará obec Brno-Bohunice

#### 4.5.2.3. *Nová výstavba po kompletní asanaci území*

V některých případech docházelo ke kompletní asanaci území. Všechny vazby v takovém území byly nahrazeny novými, centrálně naplánovanými. Vytvoření přirozených a plně funkčních vnitřních vazeb zabralo dlouhé časové období. Nová občanská vybavenost také negativně ovlivňovala navazující starou zástavbu a její vybavenost. K asanaci docházelo především v oblastech výrazně poškozených. Vzhledem

k soukromému vlastnictví a z něj plynoucí vlastnické decentralizace není v dnešní době rozsáhlá plošná asanace již viditelná. U plošné asanace jsou vytvářeny logické celky zcela nové, na místě starých. Příkladem nové výstavby po asanaci území je například sídliště Trávník v České Třebové. Situace je ilustrována na obrázku č. 3:



Obrázek č. 3: Sídliště Trávník, Česká Třebová

#### 4.5.2.4. *Správní spojení samostatných obcí v městskou část*

Tato varianta nastává obvykle v případě, že dojde k rozšíření správních hranic města na okolní menší obce. Pro usnadnění správy je několik původně samostatných obcí spojeno v jeden správní celek. Tato úprava dává smysl v případě, že neprobíhá významný rozvoj takového území.

Pokud dochází k rozsáhlejší výstavbě, dílčí obce postupně narůstají značných geografických i populačních rozměrů. Krajním případem této varianty je městská část Brno-Sever zahrnující katastrální území Husovic, Lesné, Soběšic a části katastrálních území Černých Polí a Zábrdovic. Obvyklejší případ ilustruje městská část Brno-Jih, zahrnující katastrální území Komárov, Horní Heršpice, Dolní Heršpice a Přízřenice.



#### 4.5.2.5. *Správní spojení samostatných obcí*

Ke spojení samostatných obcí mimo větší aglomerace někdy dochází z důvodů zjednodušení správy. V závislosti na konkrétních podmínkách může jít o úpravu pozitivní i negativní. Příkladem administrativně spojených obcí je obec Mokrá-Horákov, která vznikla v roce 1976 sloučením samostatných obcí Mokrá a Horákov.

### 4.6. Optimální velikost správních územních celků

Možnost efektivně se podílet na plánování a řízení určité skupiny vychází z relativní vzdálenosti konkrétní osoby k osobě, která se na plánování a řízení podílí přímo. Tato relativní vzdálenost bývá obvykle vyjádřena počtem mezilehlých osob, které mohou zprostředkovat kontakt nebo předání informace. Vzájemnou relativní vzdáleností dvou osob se zabývá matematická topologie. Na základě vnitřního uspořádání skupin může být tato vzdálenost větší či menší.

#### 4.6.1. Relativní vzdálenost osob

V populární literatuře se uvádí fakt, že pro spojení libovolných dvou osob ve světě stačí pouze 6 mezičlánků.<sup>46</sup> Tento počet vychází z lidské psychiky a z počtu blízkých přátel člověka. Za efektivní pro občanskou participaci se považuje relativní vzdálenost 2. stupně, tedy takový stav, kdy se konkrétní osoba může spojit s osobou přímo se podílející na řízení za využití pouze jedné další osoby. Relativní vzdálenost při řízení ilustruje tabulka č. 1:

0. stupeň – 0 mezičlánků	Osoba se přímo podílí na řízení
1. stupeň – 1 mezičlánek	Osoba zná někoho, kdo se podílí na řízení
2. stupeň – 2 mezičlánky	Osoba zná někoho, kdo zná někoho, kdo se podílí na řízení

*Tabulka č. 1: Relativní vzdálenost osob*

Velikost skupiny, ve které existuje vztah maximálně 2. stupně (ve které se každý může na řízení podílet s maximálně 2 mezičlánky), je statistickým modelem a v závislosti na použité metodice se liší. Všechny modely ovšem tuto velikost vymezují mezi 5 000 a 10 000 osobami.

<sup>46</sup> Šest stupňů odloučení, v anglickém originále Six Degrees of Separation

#### 4.6.2. Komunita 7000

Americký architekt Christopher Alexander ve svém díle *The Pattern Language* zmiňuje tzv. komunitu 7000. Jde o průměrnou velikost skupiny, ve které má každá osoba efektivní hlas při rozhodování. Dále uvádí, že rozdělení oblasti na takové komunity nemá být striktní a má respektovat již vytvořené logické celky a subkultury. Jako optimální uvádí velikost celku mezi 5 000 a 10 000 obyvateli, přičemž preferována má být vždy menší skupina před větší.<sup>47</sup> Tato definice komunity odpovídá obecným matematickým modelům.

---

<sup>47</sup> ALEXANDER, Christopher, Sara ISHIKAWA a Murray SILVERSTEIN. *A pattern language*.

## 5. Analytická část

Cílem této práce je posouzení efektivity nástrojů územního plánování, zejména pak *územně plánovací dokumentace*. Pro posouzení této efektivity vymezují základní kritéria funkčnosti. Za efektivní pro účely této práce považují takový nástroj, který pracuje v souladu s *cíli územního plánování* a uspokojuje *soukromý a veřejný zájem*, přičemž je dostatečně *odolný proti změnám*. Samostatně posuzují vztah nástrojů ke kvalitě urbanistického rozvoje území. Posouzení se týká pouze nástrojů územního plánování a vytváření podmínek. Nedotýká se posuzování konkrétních prováděcích projektů nebo návrhů záměrů na rozvoj území.

### 5.1. Předmět hodnocení

*Politika územního rozvoje* jako vrcholový nástroj územního plánování. Politika územního rozvoje je rámcový nástroj a má vliv na zpracování ÚPD; přímý vliv na přípravu a schvalování rozvojových záměrů v území však nemá.

*Územně plánovací dokumentace*, jako hlavní normativní nástroj územního plánování. Územně plánovací dokumentace má přímý vliv na přípravu a schvalování rozvojových záměrů v území. V rámci ÚPD budou posuzovány:

*Zásady územního rozvoje*, jako nejvýše postavený dokument územního plánování.

*Územní plán*, jako nevýznamnější dokument územního plánování.

*Regulační plán*, jako nejpodrobnější dokument územního plánování.

### 5.2. Kritéria funkčnosti územního plánování

#### 5.2.1. Udržitelný rozvoj území

##### 5.2.1.1. *Šetrnost k životnímu prostředí*

Posuzování vlivu na životní prostředí definuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>48</sup> Obecné zásady ochrany životního prostředí pak definuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.<sup>49</sup>

Zákon upravuje posuzování vlivů na životní prostředí pouze pro konkrétní záměry (prováděcí projekty), nikoliv pro rámcovou plánovací činnost. Nástroje územního

---

<sup>48</sup> Zákon č. 100/2001 Sb.

<sup>49</sup> Zákon č. 114/1992 Sb.

plánování je tak možné posoudit pouze z hlediska *vytváření předpokladů pro šetrnost budoucích záměrů*.

Pro potřeby této práce bude hodnocen vztah nástrojů územního plánování k *územním systémům ekologické stability* (ÚSES), jako komplexnímu prvku ochrany životního prostředí. Vztah k životnímu prostředí jakožto rekreačnímu a estetickému prvku bude hodnocen v kritériu naplňování zájmů.

#### 5.2.1.2. **Hospodářský rozvoj**

Přínos územního plánování k hospodářskému rozvoji nelze přímo posoudit, jelikož plán samotný není hospodářskou aktivitou. Za přínos nelze považovat ani samotný proces přípravy a zpracování nástrojů územního plánování. Tento proces je financován z peněz daňových poplatníků a potýká se tak *s náklady obětované příležitosti*.

Není možné z tohoto hlediska posuzovat ani konkrétní záměry, protože jde pouze o kalkul. Investor může posoudit z hospodářského hlediska svůj vlastní záměr, ale posouzení dopadu konkrétního podnikatelského záměru na národní hospodářství není exaktně možné.

Posoudit přínos nástrojů územního plánování tedy není možné vymezit pozitivně. Pro hodnocení vztahu územního plánování a hospodářských aktivit je tedy nutné využít negativní vymezení hospodářského rozvoje, tedy odstranění bariér. Nízké bariéry pak umožňují větší dynamiku tržního prostředí.

Posouzení nástrojů územního plánování z tohoto hlediska bude posouzením vytváření prostředí pro *dynamický rozvoj hospodářských aktivit*.

#### 5.2.1.3. **Soudržnost společenství obyvatel území**

Organický růst měst a snadná revitalizace stávajících oblastí působí pozitivně na promíchávání sociálních skupin obyvatelstva. Působí tak proti vzniku vyloučených oblastí, popřípadě takové oblasti pomáhají likvidovat. Postupný rozvoj také pomáhá utvářet silnější a *efektivnější vnitřní vazby* sídel. Pozitivním efektem takto vzniklých vazeb je například redukce potřebných přepravních výkonů a tím finanční, časová i environmentální úspora nákladů.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> ANDERSSON, David a Stefano MORONI. *Cities and private planning*.

Orientace společenských aktivit do lokálních center podporuje vznik lokálních subkultur a společenství. *Aktivní participace* osob na společných projektech podporuje vzájemný dialog a vznik místních komunit.

Některé metodiky hodnotí v oblasti soudržnosti společenství obyvatel faktory jako jsou míra registrované nezaměstnanosti, podíl vysokoškolsky vzdělané populace, statistiku narozených osob nebo vývoj stáří obyvatelstva.<sup>51</sup> Hodnocení ukazatelů je prováděno na základě výsledků *sčítání lidu, domů a bytů* (SLDB). Protože se SLDB provádí v desetiletých intervalech, nelze takový způsob hodnocení považovat za dostatečný. Není navíc možné prokázat souvislost mezi nástroji územního plánování a těmito statistikami.

## **5.2.2. Uspokojení veřejného a soukromého zájmu**

### **5.2.2.1. *Zájmy jednotlivců***

Pro účely této práce se *zájmem jednotlivce* rozumí zájem svrchované jednotky, u které můžeme předpokládat jednotu v názoru, a tedy zájmu. Jde o jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, nebo rodiny.

### **5.2.2.2. *Zájmy skupin***

*Zájmem skupiny* se pro účely této práce rozumí zájem skupiny osob. Tato skupina musí být snadno a přesně identifikovatelná a v případě potřeby musí být přesně identifikovatelné i osoby, které jsou členy takové skupiny. *Zájmem skupiny* se rozumí například zájmy SVJ, domovního bloku, skupiny právnických osob v průmyslové oblasti. Může se jednat také o zájem skupiny tematicky vymezené, například rodin sdružených kolem určité školy nebo školky, případně zaměstnance společnosti.

### **5.2.2.3. *Zájmy lokální***

*Zájmem lokálním* se pro účely této práce rozumí zájem rozsáhlejší skupiny osob, která je vymezena příslušností ke geografické oblasti. Může se jednat o oblast vymezenou správním členěním nebo oblast vymezenou logickým členěním. Lokalita může přesahovat hranice správních celků, pokud je k tomu důvod.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Komentář - vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro hospodářský rozvoj, pro soudržnost společenství obyvatel území a pro příznivé životní prostředí. Dostupné z: [http://www.kr-ustecky.cz/files/uap/06\\_Vyvazenosť.pdf](http://www.kr-ustecky.cz/files/uap/06_Vyvazenosť.pdf).

<sup>52</sup> V některých aglomeracích neodpovídá členění správní členění logickému. Příkladem může být městská část Brno-Jih a město Modřice.

Logické členění lokalit vychází z efektivní velikosti komunit. Za efektivní velikost se pro účely této práce uvažuje taková velikost, která umožňuje aktivní podílení se jednotlivých osob na správě a řízení.<sup>53</sup>

#### 5.2.2.4. *Zájmy veřejné*

Pokud má územní plánování podporovat *udržitelný rozvoj*<sup>54</sup>, je nežádoucí, aby byl význam pojmu veřejný zájem snadno měnitelný v závislosti na politické situaci. S ohledem na značně dlouhou dobu, na kterou územní plánování ovlivňuje lidské prostředí, je třeba aby byl systém v jistém ohledu nadčasový.<sup>55</sup>

Pro účely této práce se *veřejným zájmem* rozumí omezování všeobecných *negativních externalit* spjatých s územním rozvojem. Na vymezení takových externalit musí panovat všeobecný a jednoznačný konsensus. Jednáním ve veřejném zájmu se pak rozumí převážně pasivní činnost fungující v reakci na vznik nebo hrozbu vzniku takových externalit.

Jde o negativní externality plynoucí z dopravy, jako jsou hluková zátěž, vibrace, zvětšené množství poletavého prachu aj., ale ne doprava samotná.<sup>56</sup> Extenzivním výkladem předcházení *negativním externalitám* v dopravě je budování kvalitní dopravní infrastruktury. Investice do dopravní infrastruktury může uživatelům prokazatelně snižovat náklady.<sup>57</sup>

Za *veřejný zájem* je pro účely této práce považováno také zkrácení a zjednodušení rozhodovacího a schvalovacího procesu, které má pozitivní vliv na snížení nákladů. Nižší finanční, časové a administrativní náklady snižují teoreticky daňové zatížení obyvatel, tedy jim ponechávají větší část výdělku.

### 5.2.3. Odolnost proti změnám podmínek

#### 5.2.3.1. *Flexibilita v čase*

*Časová flexibilita* nástrojů územního plánování je také důležitá ve vztahu k jevům, které ovlivňuje. Doba řízení ze strany územního plánování by neměla přesáhnout časový rámec stavby samotné.

---

<sup>53</sup> Komunita 7000, kapitola 4.3.,

<sup>54</sup> Udržitelný rozvoj ve smyslu §18 stavebního zákona.

<sup>55</sup> ALEXANDER, Christopher. *The Timeless Way of Building*.

<sup>56</sup> Samotná doprava přináší řadě subjektů externality pozitivní. Nepanuje tedy konsensus.

<sup>57</sup> *Prováděcí pokyny pro hodnocení ekonomické efektivnosti projektů silničních a dálničních staveb* [online].

Doba od počátku přípravy záměru do doby počátku realizace záměru musí být ze strany nástrojů územního plánování minimalizována. Limitujícím faktorem času by měla být příprava záměru ze strany investora, ne správní proces. S ohledem na dynamiku tržního prostředí může během dlouhého schvalovacího procesu dojít ke změně záměru nebo dokonce k jeho opuštění.

I v případě podílení se veřejnosti na přípravné fázi územně plánovací dokumentace není zajištěno, že aktuálně platná dokumentace bude odpovídat zájmům a názorům současné veřejnosti. Značně dlouhá platnost ÚPD umožňuje veřejnou participaci pouze v okamžiku zpracovávání. Participace je navíc umožněna pouze těm osobám, které jsou přítomny procesu zpracování ÚPD.

Subjekt, který do daného celku vstupuje až v době po pořízení ÚPD, má zanedbatelný vliv na její vývoj. Prosazování dodatečných změn je komplikované a často nemožné. Správně fungující nástroje územního plánování musí umožnit dodatečné změny nově vstupujícími subjekty, stejně jako subjekty stávajícími.

*Za flexibilní v čase* je pro účely této práce považován takový nástroj územního plánování, který v délce svého procesu pořízení a změny odpovídá časovému rámci záměrů, které řeší. Důraz posouzení je kladen zejména na implementaci změn.

#### 5.2.3.2. ***Flexibilita v cílových skupinách***

Musí být umožněna určitá flexibilita územně plánovací dokumentace v prostoru. Rigidní hranice správních celků neodpovídají často logickému členění území. Správní celek může být výrazně větší než logické celky. Typicky jde o prostorově samostatné obce administrativně spojené do jedné městské části statutárního města.<sup>58</sup> V takovém případě je negativním dopadem spíše větší administrativní náročnost než problémová koordinace územně plánovací dokumentace.

Opačným případem může být situace, kdy správní hranice prochází vnitřkem logického územního celku. Takový případ nastává u rostoucích aglomerací, kde však nedochází ke správnímu sjednocení územních celků. Negativním dopadem je problematická koordinace zpracování územně plánovací dokumentace.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Např. městská část Brno-Jih, zahrnující 4 různá katastrální území, nebo spojení částí Brno-Bystrc a Brno-Kníničky do roku 1990.

<sup>59</sup> Např. statutární město Brno a města Modřice nebo Kuřim, popřípadě Brno a obec Ostopovice.

*Za flexibilní v cílových skupinách* je pro účely této práce považován takový nástroj územního plánování, který umožňuje snadnou vzájemnou koordinaci odlišných správních celků, nebo umožňuje přímo pracovat s logickými územními celky.

## **5.3. Hodnocení funkčnosti nástrojů územního plánování**

### **5.3.1. Politika územního rozvoje**

#### **5.3.1.1. *Udržitelný rozvoj území***

Politika územního rozvoje má jako nejvyšší nástroj územního plánování zásadní vliv na určování metod a způsobů ochrany území a jeho udržitelného rozvoje. Je koordinačním nástrojem z hlediska mezinárodních dohod plynoucích z členství v mezinárodních organizacích. Důležitým aspektem politiky územního rozvoje je, že zohledňuje i záměry územního plánování sousedních států.<sup>60</sup> Ve svém obsahu politika územního rozvoje stanovuje:

- 1) *Republikové priority územního plánování*, uplatňované plošně pro celé území
- 2) Rozvojové a oblasti a osy, *specifické oblasti*, koridory dopravní infrastruktury a *rozvojové záměry* technické infrastruktury.

Ze svého principu politika územního rozvoje zasahuje do kompetencí krajských orgánů v oblasti územního plánování. Implementuje do procesu územního plánování *strategický rámec udržitelného rozvoje* a rezortní rozvojové koncepce ministerstev.

#### ***Šetrnost k životnímu prostředí***

Hodnocení politiky územního rozvoje z hlediska šetrnosti k životnímu prostředí není přímo možné, protože jde o strategický dokument. Jako strategický dokument však do procesu územního plánování implementuje *rezortní nástroje* Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství.

Přímo zmiňuje zájem na ochraně a rozvoji přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území. Považuje za zásadní udržení *rázu struktury osídlení* a kulturní krajiny, stejně jako ochranu specifických území zvláštního významu. Z hlediska šetrnosti k životnímu prostředí je zmíněna ochrana před *úpadkem venkovské krajiny*.

---

<sup>60</sup> Politika územního rozvoje. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>.



### ***Hospodářský rozvoj***

Politika územního rozvoje nemá na hospodářský rozvoj přímý vliv. Určuje sice lokality z hlediska hospodářského problémové, ale toto vymezení nemá na samotný hospodářský rozvoj vliv. Pro zajištění takového rozvoje je třeba odstraňovat bariéry bránící investicím. Takové bariéry jsou záležitostí především legislativního a daňového prostředí. Podporu hospodářského rozvoje tak *nemůže PÚR přímo zajistit*.

### ***Soudržnost společenství obyvatel***

*„Předcházet při změnách nebo vytváření urbánního prostředí prostorově sociální segregaci s negativními vlivy na sociální soudržnost obyvatel. Analyzovat hlavní mechanismy, jimiž k segregaci dochází, zvažovat existující a potenciální důsledky a navrhnout při územně plánovací činnosti řešení, vhodná pro prevenci nežádoucí míry segregace nebo snížení její úrovně.“<sup>61</sup>*

Článek 15 politiky územního rozvoje přímo zmiňuje svoji působnost v této oblasti. Jako strategický dokument tak v této oblasti politika územního rozvoje svoji roli řeší dostatečně a je možné ji označit za *vyhovující*.

#### **5.3.1.2. *Uspokojení veřejného a soukromého zájmu***

Politika územního rozvoje s ohledem na způsob svého pořizování nemůže žádným způsobem implementovat zájmy samostatných fyzických nebo právnických osob. Z hlediska uspokojení zájmů jednotlivců je tak *nevyhovující*. Stejně nevyhovující je i v případě uspokojování zájmů skupin, které nemají žádný vliv na obsah politiky územního rozvoje. Nepřímo ovlivnit její obsah je možné pouze přímým lobbiováním u pořizujícího Ministerstva pro místní rozvoj.

Lokální zájem může být skrze politiku územního rozvoje uplatňován poněkud lépe, a to díky přímému vymezení zájmových lokalit. Velikost takových lokalit je však značná. Na úrovni logických celků v území se politika územního rozvoje nepohybuje a u takových oblastí se tedy jedná spíše o prosazování zájmu veřejného. Zájem veřejný je pak naopak uplatňován velmi efektivně, protože vymezením rozvojových os a zájmových lokalit existuje přímý vliv na omezování negativních externalit. Tyto externality mohou plynout

---

<sup>61</sup> Politika územního rozvoje. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>.

z rozvoje dopravní infrastruktury, energetické sítě apod. Politiky územního rozvoje může svým obsahem zamezit nevhodnému rozložení rozvojových lokalit a negativní externality minimalizovat. Veřejný zájem je tak uplatňován *dostatečně*.

#### 5.3.1.3. ***Odolnost proti změnám***

Politika územního rozvoje není pořizována pravidelně, ale je průběžně aktualizována. Jde o strategický dokument, jehož časový horizont se pohybuje v desítkách let, tudíž způsob aktualizace lze považovat za vyhovující. Protože nejde o podrobný dokument, ale otázky územního rozvoje řeší pro rozsáhlá, a ne konkrétně definovaná území, lze předpokládat, že v průběhu platnosti PÚR nebude docházet k zásadním změnám v obsahu. Z tohoto důvodu je možné politiku územního rozvoje považovat za *dostatečně flexibilní v čase*.

Z hlediska cílových skupin není možné politiku územního rozvoje hodnotit, protože pracuje s celým územím České republiky, a nikoliv s územními celky správními nebo logickými.

### 5.3.2. **Zásady územního rozvoje**

#### 5.3.2.1. ***Udržitelný rozvoj území***

##### ***Šetrnost k životnímu prostředí***

Zásady územního rozvoje jsou dokumentem, které do územního plánování implementují *územní systém ekologické stability*. Obsahují vymezení všech úrovní ÚSES od místních po nadregionální. Nadregionální ÚSES je přejímán od Ministerstva životního prostředí, regionální vymezují přímo krajské úřady a lokální jsou ponechány v působnosti obcí s rozšířenou působností.<sup>62</sup> Výjimku tvoří regionální a místní ÚSES ve vojenských újezdech.<sup>63</sup> Zásady územního rozvoje tak ve své podrobnosti řeší ohleduplnost k životnímu prostředí *dostatečně*.

##### ***Hospodářský rozvoj***

Zásady územního rozvoje obsahují vymezení ploch a koridorů dopravní i technické infrastruktury, včetně územních rezerv. Slouží jako prostředek pro vzájemnou koordinaci územních plánů v této oblasti. Přejímají projekty, popřípadě varianty projektů významných dopravních staveb, přenosové a vybrané distribuční sítě elektrické energie, plynovodů, nebo ropovodů. Poskytují tak oporu pro rozhodování o umístění významných

---

<sup>62</sup> Zákon č. 114/1992 Sb.

<sup>63</sup> ÚSES na území vojenských újezdů hodnotí a vymezuje příslušný újezdní úřad.

rozvojových oblastí. Stejně jako ostatní nástroje územního plánování však nemohou přinášet přímý efekt na hospodářský rozvoj. Ve svém rozsahu a podrobnosti poskytují dostatečný prostor pro rozhodování ekonomických subjektů. V tomto ohledu zásady územního rozvoje plní spíše informativní a koordinační funkci.

### ***Soudržnost společenství obyvatel***

Z hlediska soudržnosti společenství obyvatel není možné zásady územního rozvoje přímo hodnotit, jelikož jejich obsah je stanovován především technickým analytickým způsobem, nikoliv procesem zkoumání možností rozvoje. Značnou část svého koncepčního obsahu přejímají z materiálů ministerstev. Vymezení ploch a koridorů se převážně odvíjí od současného stavu a územní rezervy od konkrétních studií staveb. Z tohoto důvodu neexistuje prostor pro občanskou participaci na obsahu ZÚR.

#### **5.3.2.2. *Uspokojení veřejného a soukromého zájmu***

Zásady územního rozvoje je možné z hlediska uspokojování soukromých zájmů hodnotit obdobně, jako politiku územního rozvoje. Jednotlivé fyzické ani právnické osoby nemohou žádným způsobem své zájmy do zásad územního rozvoje prosadit. Výjimkou v tomto hodnocení mohou být *ochranná pásma* dopravní a technické infrastruktury, která jsou zájmem provozovatelů. Ochrany samotné však může být docíleno i bez zásad územního rozvoje.

Stejně jako v případě politiky územního rozvoje, lokální zájmy jsou částečně chráněny vymezením rozvojových lokalit. I v zásadách územního rozvoje však jde o lokality pohybující se svým rozsahem ve *stovkách kilometrů čtverečních*. Lokální zájem ve smyslu této práce tak prosazován není, protože není možné ho blíže specifikovat a daná lokalita nemá na obsah ZÚR vliv.

Z hlediska veřejného zájmu je možné zásady územního rozvoje naopak hodnotit pozitivně. Dokument dobře mapuje a vymezuje zájmová území pro tento zájem a s ohledem na svoji závaznost pro podrobnější ÚPD ho tak i efektivně prosazuje. Jedná se především o vymezení ploch a koridorů stávající dopravní a technické infrastruktury, jejich ochranných pásem a *územních rezerv* pro budoucí rozvoj. V případě více zvažovaných variant je jich v ZÚR zaneseno vícero.<sup>64</sup>

V případě Jihomoravského kraje se objevují dvě varianty zaústění plánované VRT do železničního uzlu Brno a několik variant trasování dálnice D43 v úseku Brno – Černá

---

<sup>64</sup> *Zásady územního rozvoje JMK.*

Hora. ZÚR do procesu územního plánování také implementují jednotky ÚSES. Zásady územního rozvoje tak veřejný zájem prosazují *dostatečně a efektivně*.

#### 5.3.2.3. ***Odolnost proti změnám***

Zásady územního rozvoje nejsou pořizovány pravidelně, ale jsou průběžně aktualizovány. V systému územního plánování jde však o poměrně mladý nástroj. ZÚR byly do legislativy implementovány až s novým stavebním zákonem v roce 2006. Obdobným nástrojem dle zákona č. 50/1976 Sb. byl *územní plán velkého územního celku*, který však řešil podstatně menší území, tj. *soubor obcí nebo okresů*. Všechny kraje povinně přijaly ZÚR do roku 2011. Časovou flexibilitu tohoto nástroje tak zatím není možné prakticky hodnotit. S ohledem na svůj obsah je však průběžná aktualizace *dostačující*.

Jelikož jsou zásady územního rozvoje dokumentem pořizovaným pro území kraje, potýkají se s některými problémy, které zřízení krajů přineslo. V některých případech správní rozdělení nerespektovalo *lokální vazby v území*. Obsah ZÚR lze však považovat spíše za deskriptivní než normativní, a proto takové rozdělení nepřináší významnější komplikace. Zásady územního rozvoje tak z hlediska cílových skupin *nejsou flexibilní*, ale tento fakt není na závadu.

### 5.3.3. **Územní plán**

#### 5.3.3.1. ***Udržitelný rozvoj území***

Územní plán postihuje z hlediska životního prostředí zejména organizaci krajiny. Organizace krajiny v tomto smyslu zahrnuje ochranu zemědělského půdního fondu a vodního režimu, větrné a teplotní poměry, plochy a koridory dopravní infrastruktury a zejména ochranu krajinného rázu.<sup>65</sup>

#### ***Šetrnost k životnímu prostředí***

Posouzení ÚP z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území definuje příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb.<sup>66</sup> Specificky se posuzuje: *vliv na ŽP* podle stavebního zákona, *na území Natura 2000*, *na stav a vývoj území* a předpokládané vlivy v závislosti na SWOT analýze. V praxi je posouzení prováděno vydáním stanoviska orgánem SEA.<sup>67</sup> Pokud tento orgán nevyloučí významný vliv na území Natura 2000, musí být provedeno i toto

<sup>65</sup> ING. FIALOVÁ, Eva. Posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území.

<sup>66</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb.

<sup>67</sup> SEA – strategické posuzování vlivů na životní prostředí (strategická EIA).

posouzení. V případě Natura 2000 se vždy vzájemně posuzují varianty řešení a je hledáno řešení s nejmenším vlivem.

Z hlediska efektivity tohoto posuzování je optimální cestou průběžná spolupráce mezi zpracovateli územních plánů a posuzujícími orgány. Taková cesta je však náročná na čas a organizaci a v praxi se uplatňuje minimálně. Účelem SEA není návrh řešení, nýbrž pouze jeho posouzení.<sup>68</sup> Negativní stanovisko orgánu SEA nebo Natura 2000 vede k zamítnutí návrhu. ÚP tak sice dostatečně zajišťuje šetrnost k životnímu prostředí, ale značně neefektivní cestou.

### ***Hospodářský rozvoj***

Územní plán má zásadní vliv na organizaci a využití území. Jako takový stanovuje limity a bariéry hospodářského rozvoje. Zónování zvyšuje ceny pozemků a staveb, prodlužuje cestovní doby a dopravní nároky.<sup>69</sup> Zvýšený objem dopravy vede nutně k nárůstu celkové nehodovosti, a tím nárůstu nákladů na tyto nehody.<sup>70</sup> Z pohledu *nákladů obětované příležitosti* vede zvýšení nákladů na dopravu k omezení další spotřeby a investic.<sup>71</sup>

Územní plán může částečně pomoci hospodářskému rozvoji například umístěním průmyslových oblastí do blízkosti kapacitní dopravní infrastruktury. Tohoto efektu je však možné dosáhnout prostým cenovým mechanismem, protože ekonomické subjekty jsou motivovány snižováním nákladů.

### ***Soudržnost společenství obyvatel***

Územní plán jako velmi podrobný nástroj výrazně ovlivňuje uspořádání sídel a tím má vliv na tvorbu a existenci vnitřních obchodních a sociálních vazeb. Jde ovšem pouze o pasivní vliv; územní plán může tvorbě vazeb spíše zabránit než ji podpořit. Není možné předpokládat, že působením územního plánu dochází ke vzniku vazeb, které by nevznikly přirozenou cestou.

Územní plán může implementovat studii řešící tuto problematiku, a předpokládat tak pozitivní vliv na soudržnost společenství obyvatel. *Absence lokálních informací* však

---

<sup>68</sup> ING. FIALOVÁ, Eva. Posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území.

<sup>69</sup> ANDERSSON, David a Stefano MORONI. *Cities and private planning*.

<sup>70</sup> *Prováděcí pokyny pro hodnocení ekonomické efektivity projektů silničních a dálničních staveb* [online].

<sup>71</sup> Náklady obětované příležitosti vyjadřují hodnotu, které se musí subjekt vzdát ve prospěch jiné činnosti. Větší objem prostředků vynaložených na dopravu znamená menší objem prostředků vynaložených na jiné účely.

znemožňuje územnímu plánu aktivně působit na vývoj tohoto ukazatele. Výjimku mohou tvořit územní plány malých obcí, u kterých je možné předpokládat *aktivní participaci* osob v rozhodovacím procesu, a tím existenci *lokálních informací*.

#### 5.3.3.2. *Uspokojení veřejného a soukromého zájmu*

U obcí svojí velikostí odpovídající velikosti efektivní z hlediska aktivní občanské participace<sup>72</sup> je možné uplatnit soukromý zájem jednotlivých fyzických i právnických osob. U větších obcí takové uplatnění zájmů běžného jednotlivce možné není. Z hlediska *zájmů jednotlivce* je tak územní plán nevyhovující nástroj.

Skupina osob může svůj zájem v územním plánu uplatňovat efektivněji, než je tomu v případě jednotlivců. Zájmové skupiny mají teoretickou možnost přímého ovlivnění obsahu ÚP. Praktická možnost ovlivnění je však značně ovlivněna znalostí legislativního a správního procesu pořizovatele. V praxi tak není možné stav označit za vyhovující, protože dochází k prosazení zájmů osob *lépe orientovaných* v rozhodovacím procesu, spíše než *podstatnějších* zájmů. Nezanedbatelný je také vliv korupčního prostředí na prosazování zájmů skupin.

Lokální zájem se v případě ÚP prosazuje obdobně jako zájem skupin, protože je tento zájem obvykle vyjádřen skrze zájmové uskupení nebo spolek. Logické územní celky nemají formální vymezení a *neexistuje zastupující orgán*.

V případě územního plánu je naplno patrná problémovost pojmu veřejný zájem. O jeho výklad probíhá značný politický boj a nepanuje obecný konsensus. Práce proto hodnotí *předcházení negativním externalitám* sídelního rozvoje a *zkrácení rozhodovacího procesu*. Negativním externalitám územní plán ve své působnosti předchází dostatečně a případný nedostatek v tomto kritériu není systémovou chybou.

Délku a složitost rozhodovacího procesu lze označit za největší problém existujícího pojetí územního plánu. U velkých sídel je územní plán tak rozsáhlým dokumentem, že není možné, aby jedinec nebo menší skupina osob měla přehled o celém jeho obsahu a průběhu zpracování. Jelikož není platnost územního plánu omezena<sup>73</sup>, dochází především k průběžným aktualizacím, a to po částech. Pořizovatel ÚP tak musí zpracovávat velké množství protichůdných návrhů skupin, přičemž tyto návrhy zpravidla

<sup>72</sup> Viz kapitolu 4.6. – Optimální velikost správních územních celků

<sup>73</sup> Výjimku tvoří ÚPD schválená před 1. lednem 2007. Dle § 188 stavebního zákona musí být taková ÚPD upravena do prosince 2020, jinak pozbývá platnosti.

nereflektují celkovou koncepci. Platí přímá úměra mezi velikostí sídla a složitostí procesu. Rozhodovací proces ÚP je tak pro svoji složitost, nepřehlednost a nákladnost *nevyhovující*.

#### 5.3.3.3. ***Odolnost proti změnám***

Z hlediska časové flexibility je územní plán značně problematický. Délka schvalovacího procesu *neodpovídá délce trvání jevů* v území. Územní plán města Brna platí od roku 2004 v převážně nezměněné podobě. Než dojde k případné změně územního plánu jako reakce na určitý požadavek investora, může dojít ke změně nebo opuštění jeho záměru. Během doby platnosti brněnského územního plánu došlo ke vzniku a překonání celosvětové *ekonomické krize*.<sup>74</sup>

Územní plán je limitován správními hranicemi obce a neumožňuje flexibilitu zájmového území. Může tak docházet k situaci, kdy platnost územního plánu končí hranicí procházející intravilánem a taková hranice není logickou hranicí. Příkladem může být hranice mezi MČ Brno-Ivanovice a obcí Česká, která prochází středem ulice Nádavky. I když je v takovém případě vzájemná koordinace možná a běžná, *neúměrně se zvyšuje náročnost* územního plánování vůči systému s flexibilními hranicemi.

Územní plán pracuje s celým územím obce a v případě větších obcí tak nereflektuje logické územní celky. Protože může být ÚP měněn po částech, existuje v tomto smyslu sice určitá pružnost, ale tato pružnost nemá praktický vliv na prosazování zájmů logických územních celků. Z hlediska flexibility v cílových skupinách je tak územní plán *nevyhovující*.

#### 5.3.4. **Regulační plán**

##### 5.3.4.1. ***Udržitelný rozvoj území***

Regulační plán stanovuje podrobné podmínky využití pozemků, zejména uspořádání staveb v prostoru, nebo umístění veřejné infrastruktury. Na rozdíl od územního plánu, plán regulační přímo vymezuje veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření. Územní plán svým obsahem vymezuje pouze plochy pro umístění těchto staveb.

##### ***Šetrnost k životnímu prostředí***

Vliv regulačního plánu na šetrnost územního rozvoje k životnímu prostředí není větší než v případě územního plánu. Stěžejní roli hraje regulační plán v případě, že je nahrazen *plánem společných zařízení* komplexních pozemkových úprav.<sup>75</sup> PSZ svojí

---

<sup>74</sup> Ekonomická krize 2007-2013.

<sup>75</sup> Projednání PSZ jako regulačního plánu umožňuje § 8 zákona o pozemkových úpravách.

podrobností přesahuje rámec regulačního plánu a odpovídá projektové dokumentaci pro územní řízení. Vznik PSZ musí být koordinován s orgány územního plánování.

### ***Hospodářský rozvoj***

Pozitivní efekt na hospodářský rozvoj může mít regulační plán v případě, že je nahrazen PSZ komplexních pozemkových úprav. Opatření navržená pozemkovými úpravami lze z dlouhodobého hlediska považovat za pozitivní ve vztahu k zemědělské produkci. Tento efekt se však týká výhradně extravilánu, intravilán je z KPÚ vyřazen.

Regulační plán působící v intravilánu může jen obtížně přinášet pozitivní efekt na hospodářský rozvoj, protože přísnost a podrobnost plánu zvyšuje náklady na investice v řešeném území. Může se také vyskytnout nepřímý pozitivní vliv v případě, že regulační plán chrání unikátní urbanistickou strukturu a památkové hodnoty zástavby. Ze zachování těchto hodnot mohou profitovat například subjekty napojené na turistický ruch. Tuto funkci však může plnit institut památkových rezervací.<sup>76</sup>

### ***Soudržnost společenství obyvatel***

Regulační plán je převážně vyhotovován pro část území obce a umožňuje tak flexibilnější rozdělení území do logických celků. Pokud předpokládáme dostatečný vliv obyvatelstva na jeho tvorbu a schvalování, může RP *efektivně podporovat* občanskou participaci v územně plánovacím procesu.

#### **5.3.4.2. *Uspokojení veřejného a soukromého zájmu***

Ačkoliv je regulační plán postihuje menší oblast než územní plán a může se tak přiblížit logickým územním celkům, podoba schvalovacího procesu neumožňuje lepší prosazování zájmů, než je tomu v případě ÚP. Regulační plán schvaluje a vydává zastupitelstvo obce opatřením obecné povahy. Prosazování zájmů skupiny je obdobné jako v případě územního plánu

Prosazování lokálních zájmů je u regulačního plánu podstatně jednodušší, než je tomu v případě ostatních nástrojů územního plánování. Regulační plán totiž může přímo postihovat a řešit zájmovou lokalitu ve smyslu této práce. Limit tohoto efektu je však dán vnějšími správními hranicemi obce.

Regulační plán může mít pozitivní efekt na omezování negativních externalit sídelního rozvoje. Vhodně provedený plán může například upravit dopravní vazby tak, aby

---

<sup>76</sup> Zákon č. 20/1987 Sb.



tyto externality byly minimalizovány. Většiny těchto opatření je však možné dosáhnout pomocí územního plánu na straně jedné nebo pomocí projektů dopravní infrastruktury na straně druhé. I když je tak regulační plán v tomto ohledu funkční, lze ho označit za *nadbytečný a nahraditelný*.

#### 5.3.4.3. ***Odolnost proti změnám***

Z hlediska časové flexibility je možné regulační plán považovat za vyhovující. S ohledem na jeho malý rozsah je možné jeho poměrně rychlé zpracování a schválení. Protože regulační plán obvykle řeší výstavbu v již existující lokalitě a zachování jejího rázu, lze předpokládat, že nebude docházet k žádným změnám, nebo tyto změny budou zanedbatelné. Pokud je regulační plán nahrazen PSZ pozemkových úprav, je časový rámec jeho působnosti mnoho desítek let a délka schvalovacího procesu je tak odpovídající.

Regulační plán neumožňuje překročení správních hranic obce a stejně jako územní plán tak není z hlediska cílových skupin dostatečně flexibilní. Tento problém může být vyřešen například provedením územní studie a její implementací do regulačních plánů obou obcí, avšak takový postup je značně administrativně náročný. V případě řešení území uvnitř obce je tak regulační plán dostatečně flexibilní, avšak je limitován její vnější hranicí.

## 5.4. **Přehled hodnocení funkčnosti nástrojů ÚP**

Na základě stanovených kritérií funkčnosti a efektivity byla zhodnocena politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Z hlediska cílů územního plánování, upřesněných metodikou stanovenou v této práci, je možné jednotlivé nástroje zhodnotit způsobem v tabulce č. 2 (*průměrné hodnoty kategorií*):

	Udržitelný rozvoj území	Uspokojení veřejného zájmu	Uspokojení soukromého zájmu	Odolnost proti změnám podmínek
PÚR	Dostatečný	Dostatečný	Nedostatečný	Dostatečný
ZÚR	Dobrý	Dobrý	Nedostatečný	Dobrý
ÚP	Dostatečný	Nedostatečný	Nedostatečný	Nedostatečný
RP	Dostatečný	Dostatečný	Dostatečný	Dostatečný

*Tabulka č. 2: funkčnost nástrojů ÚP*

## 6. Návrhová část

### 6.1. Nástroje územního plánování

V souladu s cíli této práce navrhuje tato kapitola změnu obsahu a pojetí nástrojů územního plánování. Navržená opatření respektují správní členění České republiky a rozdělení působnosti v územním plánování. Legislativní provedení těchto změn není obsahem této práce.

#### 6.1.1. Politika územního rozvoje

Politiku územního rozvoje je možné v jejím obsahu a působnosti považovat za vyhovující dokument. Územní plánování je činností prováděnou v přenesené působnosti, mimo případy stanovené zákonem.<sup>77</sup> Z tohoto důvodu je opodstatněná existence celostátního koordinujícího nástroje. Hraje také důležitou roli v mezinárodní koordinaci rozvoje území. Z těchto důvodů je politika územního rozvoje považována za vyhovující a *není navrženo její pozměnění*.

### 6.2. Územně plánovací dokumentace

#### 6.2.1. Zásady územního rozvoje

##### 6.2.1.1. Význam ZÚR v územním plánování

Je třeba zdůraznit význam zásad územního rozvoje jako koordinačního nástroje v oblasti dopravní a technické infrastruktury, územních systémů ekologické stability, protipovodňové ochrany a ploch zvláštního zájmu. Tato role je v rámci územního plánování unikátní a měla by být zachována, případně rozšířena.

##### 6.2.1.2. Obsah ZÚR

Zásady územního rozvoje v současné podobě dostatečným způsobem obsahují objekty a území nadmístního významu. Zahrnují v sobě jak stávající stav, tak nejdůležitější varianty strategických záměrů, zejména dopravní a technické infrastruktury.

Obsah ZÚR by měl však být doplněn o některá další data. Nedostatečné je vymezení ploch a koridorů letecké dopravy. Dokument sice eviduje plochy významných letišť, ale jedná se pouze o velká mezinárodní letiště. V případě ZÚR Jihomoravského kraje je evidována pouze plocha mezinárodního letiště Brno-Tuřany. Chybí vymezení

---

<sup>77</sup> § 6,7 a 8 stavebního zákona

hlavních leteckých koridorů. S ohledem na negativní efekty spojené s leteckou dopravou v blízkosti letišť, chybí zejména vymezení přibližovacích koridorů letišť a vyčkávacích okruhů. Dokument by měl také vymezovat vybrané letecké koridory, a to v závislosti na míře, jakou mohou ovlivňovat území pod sebou. Posouzení této míry není obsahem této práce a mělo by se zakládat na kvantifikovatelných ukazatelích.

Zásady územního rozvoje by měly dále obsahovat prostorové vymezení strategických plánů obce podle další kapitoly, stejně jako obsah určený PÚR. Zásada uvedení vyšších a nižších dokumentů by měla být dodržena na všech úrovních.

#### 6.2.1.3. *Proces pořizování ZÚR*

Zásady územního rozvoje krajský úřad pořizuje v přenesené působnosti. S ohledem na charakter jejich obsahu, kdy se jedná především o zanesení současného stavu území a hlavních strategických návrhů nadmístního významu, je tento způsob pořizování vyhovující a *není navrženo jeho pozměnění*.

Měla by být zvážena role krajů a ZÚR v koordinaci územního plánování. Postavení krajů je v tomto procesu unikátní a není plně využit jeho potenciál. Prostorem k rozvoji může být například vytvoření jednotného datového rámce územního plánování, který by umožňoval přístup k územně plánovací dokumentaci ve formě kompletní databáze. Digitální podoba podkladů umožňuje poměrně snadné vzájemné propojení různých úrovní ÚPD. Usnadněný a zpřehledněný přístup má nepochybný pozitivní efekt na vztah veřejnosti k jejímu obsahu.

#### 6.2.2. **Strategický plán obce**

Územní plán jako dokument územního plánování navrhuje tato práce nahradit dokumentem strategického charakteru. Strategický plán obce vymezuje základní principy a záměry jejího rozvoje, vztah obce k okolí a případné vzájemné postavení obce a samosprávných celků uvnitř jejího území. Dokument z principu zahrnuje širší oblast než jen územní plánování. Jde tak o komplexní dokument rozvoje obce z hlediska území, demografie, hospodářství apod. Ve zjednodušené podobě může být plán pořízen pro obec libovolné velikosti, jeho význam však roste spolu s velikostí sídla. Zásadní je pro obec s vnitřními samosprávnými jednotkami, městskými částmi.

V případě statutárních měst, které vydaly statut, a došlo tak ke vzniku městských částí, je plán pořizován pro celou obec a jeho schválení je v kompetenci magistrátu. Důraz však musí být kladen na průběžnou a hlubokou spolupráci s městskými částmi. V této

podobě je strategický plán obce dokumentem, který umožňuje změnu top-down<sup>78</sup> procesu územního plánování na proces bottom-up.<sup>79</sup>

Strategický plán obce je pořizován pro území obce, ale je umožněno jeho společné pořízení pro soubor obcí. Tato možnost zajistí snadnější vzájemnou koordinaci u obcí ležících ve stejné aglomeraci nebo u obcí s určitou vzájemnou vazbou. V případě menších obcí s podobnými zájmy může dojít ke zjednodušení, urychlení a zlevnění celého procesu. V případě velkých aglomerací dojde k odstranění rigidních správních hranic a k umožnění sledování skutečných vazeb v území. Pokud dojde k pořízení strategického plánu více obcemi společně, obsahuje vymezení působnosti a vzájemných vztahů v řešených oblastech.

V případě brněnské aglomerace by plán mohl být pořizován společně pro město Brno a obce Rozdrojovice, Jinačovice a Kuřim, pro snadnější a efektivnější pokrytí problematiky dálnice D43 a celé této rozvojové osy. Silné rozvojové osy by pokrylo společné pořízení pro město Brno a město Modřice, popř. Rajhrad na jihu, Sokolnice a Újezd u Brna na jihovýchodě, nebo naopak Bílovice nad Svitavou na severu města.

Protože se jedná o dlouhodobý strategický dokument, musí být umožněna jeho průběžná a snadná aktualizace nejen obsahu, nýbrž i rozsahu, tedy zájmového území. Tato flexibilita naopak usnadní změnu ÚPD v případě spojování, případně dělení obcí a jejich částí. Pokud by tak například došlo k diskutovanému oddělení MČ Brno-Jih od zbytku Brna, nemuselo by dojít k zásadní změně strategického plánu aglomerace.

Obsah strategického plánu obce/aglomerace je uveden v následujících částech práce. Jde o přibližné vymezení a konkrétní členění by mělo být ponecháno na zvážení pořizovatelů tak, aby byly respektovány lokální podmínky.

#### 6.2.2.1. *Přehled souvislostí, kontextové vymezení*

Základním stavebním kamenem strategického plánu obce je jeho vymezení vnějších a vnitřních vazeb. Vymezení vnějších vazeb sleduje vztah k politice územního rozvoje, zásadám územního rozvoje a okolním obcím, popřípadě vojenským újezdům. Jedná se o napojení a převedení dopravní a technické infrastruktury skrze území města, vztah vůči spádovým oblastem, nebo role sídla v regionálním kontextu.

---

<sup>78</sup> Top-down, převzato z angl., v překladu postup směrem shora dolů. Iniciativa vychází shora

<sup>79</sup> Bottom-up, převzato z angl., v překladu postup zdola nahoru. Iniciativa vychází zdola, od lidí

Vymezení vnitřních vazeb je důležité u velkých měst a aglomerací. Stanovuje vzájemný vztah vedení obce a případných samosprávných částí. Definuje roli a působnost samosprávných částí v oblasti územního plánování, údržby a budování dopravní a technické infrastruktury apod. Vymezení se provádí v samostatné působnosti obcí a je plně v kompetenci obecních úřadů, přičemž by měla být posilována role městských částí na úkor role magistrátů.

Tak tomu není v případě města Brna, kdy je role územně plánovacího orgánu vyhrazena magistrátu. Městské části v tomto případě hrají pouze konzultační roli. Takový stav je přijatelný v případě celoměstské problematiky, lokální rozvoj však musí být ponechán v kompetenci městských částí samotných.

#### 6.2.2.2. ***Sociální a demografické cíle***

Sociální a demografické cíle obce popisují dlouhodobý kurz v oblasti zdraví, bytové politiky, školství, nebo sociální infrastruktury. Z demografického hlediska by měla být *zajištěna rovnováha* mezi přírůstkem obyvatelstva, růstem fondu bydlení, pracovních příležitostí a sektoru služeb.

Za důležitý cíl je možné považovat stanovení takových zásad rozvoje, které nepovedou ke vzniku nebo prohlubování *sociální segregace obyvatelstva*. I když určitá míra takové segregace v území vždy přirozeně existuje a nemusí být na závadu, smyslem je omezení negativních externalit z ní plynoucích. Je třeba zdůraznit *pozitivní efekt organického růstu* sídel a snadného provádění změn funkcí v území na tento problém.

Dokument stanovuje strategii městského školství a dalšího vzdělávání. Dále kapitola stanovuje politiku bydlení města, například práci se sociálním bytovým fondem nebo zlepšování podmínek pro obnovu problematických oblastí a procesu gentrifikace. Pro brněnskou aglomeraci by sociálně-demografickým cílem byla například obnova *problémových lokalit* města, jako je oblast Cejlu.

#### 6.2.2.3. ***Cíle v oblasti životního prostředí***

Cíle v oblasti životního prostředí navazují na oblast ochrany životního prostředí v *zásadách územního rozvoje*. Na rozdíl od ZÚR se však neomezují na ochranu prostředí samotného, ale stanovují také cíle v oblasti životního prostředí obyvatel obce.

Jedná se o problematiku tvorby a šíření hluku a vibrací, poletavého prachu a zplodin, nebo teplotních a vlhkostních režimů uvnitř sídla. Může stanovovat prvky

*celoměstského nebo regionálního významu, přičemž prvky lokálního významu by měly být ponechány v kompetenci samosprávných částí.*

Protože jde o strategický dokument, tyto cíle by měly být vymezovány spíše obecně ve smyslu zásad navrhování a celoměstské politiky v této oblasti. Cíle musí umožňovat dostatečnou flexibilitu pro navrhování v kompetenci menších územních celků.

V případě brněnské aglomerace by plán stanovoval například snahu o navrácení přirozených vodních prvků do města a zlepšení jejich vazby na okolní zástavbu. Může se jednat o Svratecké nábřeží či obnovu původního toku Ponávky. Vedle vodních prvků následuje stanovení priorit u celoměstsky významných rekreačních lokalit jako jsou brněnská přehrada, Mariánské údolí, koridor řeky Svratky a podobně.

#### 6.2.2.4. ***Cíle v oblasti dopravy***

Doprava má zásadní vliv na utváření struktury sídel a jeho vazeb. A ačkoliv je takový výklad poměrně častý, doprava samotná není nežádoucím jevem. Nežádoucím jevem jsou pouze negativní externality z dopravy plynoucí. Většina těchto externalit je dobře kvantifikovatelná, což usnadňuje sledování a vyhodnocování této problematiky. V městském prostředí jsou hlavní negativní externalitou hluk a vibrace. Existuje přímá úměra mezi intenzitou dopravy a těmito jevy. Zásadní vliv má však provedení a celkové pojetí dopravní infrastruktury. *Strategický plán* města by se tak měl zaměřovat především na celkový koncept a stanovení standardů v oblasti dopravní infrastruktury. Ve spolupráci s Ministerstvem dopravy, ŘSD nebo SŽDC sem spadá také dopravní infrastruktura celostátního nebo mezinárodního významu, tedy dálnice a silnice I. třídy, železniční tratě a stanice, letiště, popřípadě přístavy a vodní cesty. V této oblasti působí *strategický plán* jako nástroj implementující celostátní zájmy do lokálního plánování.

Důležitou součástí cílů v oblasti dopravy je *městská hromadná doprava*. *Strategický plán* vymezuje celkovou koncepci systému MHD v aglomeraci, plány rozvoje infrastruktury nebo zákaznických služeb. Obec v tomto případě vystupuje jako koordinátor, přičemž provádění a naplňování cílů je ponecháno provozovateli systému.

Ukázkou cílů v oblasti dopravy v případě Brna může být například problematika velkého městského okruhu a jeho napojení na dálkovou silniční síť. Protože se jedná o infrastrukturu regionálního významu a investorem je ŘSD, musí příprava a realizace projektů probíhat v jeho *vzájemné spolupráci s magistrátem*. Oblast železniční

infrastruktury by pravděpodobně zahrnovala nové hlavní nádraží a celkovou koncepci ŽUB, včetně zamýšlených vysokorychlostních tratí ve směru Praha a Přerov.

#### 6.2.2.5. ***Cíle v hospodářské oblasti***

Jak bylo popsáno v analytické části, vliv územního plánování na hospodářskou situaci je obtížně vymezitelný a kvantifikovatelný. I na úrovni obcí tak jde zejména o odstraňování bariér hospodářského rozvoje. V praxi se může jednat o určení specifických *rozvojových oblastí*, které umožní rychlé a snadné investice, například technologické parky. Činnost obce by měla být skutečně omezena na vytváření podmínek, investice do komerční sféry z veřejných prostředků je nežádoucí a měla by být uskutečněna jen ve výjimečných případech. Za cíle v hospodářské oblasti lze považovat i *cíle v oblasti vysokého školství*.

#### 6.2.2.6. ***Zvláštní zájmové lokality***

V případech, kdy existují nebo by měly existovat určité lokality, jejichž podoba má zásadní vliv na oblast celého města nebo aglomerace, může strategický plán zkoumat jejich problematiku; tj. zadat podrobné prověření možností jejich rozvoje. Tyto lokality se mohou překrývat s některými cíli vymezenými v předchozích kapitolách strategického plánu. Může se jednat o oblasti pro průmyslový rozvoj, plochy významné dopravní infrastruktury, vybrané krajinné prvky nebo oblasti vojenského zájmu. Může se jednat o lokality vlastní i o lokality přejaté z nadřazených dokumentů územního plánování.

Ukázkou zvláštních zájmových lokalit určených k bližšímu prozkoumání je již zmíněná oblast Cejlu, dále rozvojová oblast tzv. Jižního centra, průmyslová zóna Černovická terasa apod. U těchto lokalit se předpokládá prověření stavu a možností zadáním případových studií a poněkud větší zájem z celoměstského hlediska.

#### 6.2.2.7. ***Implementace, sledování a hodnocení***

Musí být stanoven způsob sledování vývoje a metodika jeho hodnocení, stejně jako musí být stanoven způsob implementace stanovených cílů. Dva zásadní body pro implementaci jsou určení časového rámce naplňování cílů a rozdělení působnosti obce a jejich samosprávných celků. Co největší část činnosti by měla být přenechána na městských částech. Magistrát zajišťuje projekty celoměstského a regionálního významu, zejména ty, které pro své provedení vyžadují koordinaci na celoměstské úrovni. V případech, kdy je implementace ponechána v působnosti městských částí, magistrát vystupuje v roli koordinátora.

V území se průběžně sledují jevy důležité pro naplňování stanovených cílů. Je žádoucí mít vypracovanu metodiku i pro obtížně kvantifikovatelné jevy, jako je hospodářský efekt prováděných opatření. Po sběru a vyhodnocení dat následuje jejich zhodnocení z hlediska potřeby aktualizace strategického plánu. I když jde o dlouhodobý dokument a dlouhodobé cíle, jejich aktualita musí být pravidelně prověřována.

### 6.2.3. Rozvojový plán územního celku

Detailní územní plánování je navrženo provádět skrze *rozvojový plán územního celku*. Jde o dokument zahrnující území logického celku, tedy území o velikosti 5 000-10 000 obyvatel. U menších obcí a měst by tak existoval jeden územní celek, u městských částí velkých měst by se vyskytovalo celků několik. Vymezení těchto celků je v kompetenci vedení obce, u statutárních měst *v kompetenci městských částí*. Pokud je to výhodné, může plán překračovat správní hranice a přizpůsobit se tak skutečným *logickým územním celkům*.

Územní celky pro použití v rozvojových plánech musí být flexibilní a musí tedy existovat možnost průběžně měnit jejich obsah i rozsah. Rozvoj v dílčích lokalitách uvnitř těchto celků by měl být plánem vzešlým *ze vzájemné spolupráce* veřejnosti, investorů i správních úřadů.

Ve svém obsahu rozvojový plán územního celku funguje obdobně, jako současný územní plán. Preferovány by měly být větší *plochy smíšené funkce* před striktně vymezenou monofunkční zástavbou. V této funkci působí rozvojový plán jako normativní dokument upravující využití území.

Kromě celkového využití území může rozvojový plán obsahovat i vymezení konkrétních *zájmových lokalit*, jejichž podoba je blíže specifikována. Podoba těchto lokalit vychází z veřejného dialogu a mediačního principu popsaného v kapitole 6.4. V tomto ohledu rozvojový plán kombinuje funkci regulačního plánu, územní studie a developerského projektu. Bližší podoba rozvojových plánů *vychází z potřeb pořizujících správních celků*.



## **6.3. Role subjektů v územním plánování**

### **6.3.1. Role úřadů**

Role úřadů v navrženém procesu územního plánování by měla být posunuta spíše k pasivnímu modelu. Hospodaření soukromého subjektu je vždy efektivnější než hospodaření subjektu veřejného, a proto musí být co největší možná část investic nesena soukromým sektorem. Nepřípustná je angažovanost obcí v komerčních aktivitách, v takovém případě je totiž soukromá osoba de facto nucena financovat vlastní konkurenci. Obecným pravidlem je, že v případě možnosti realizace záměru privátním sektorem je mu realizace přenechána. Realizace veřejným sektorem je přípustná v okamžiku, pokud pro daný záměr neexistuje soukromý investor a zároveň je možné prokázat skutečnou nutnost tohoto záměru.

Hlavní roli úřadů je tedy autorizace záměrů v území. Provádí jejich kontrolu a konzultaci tak, aby nedocházelo ke vzájemným konfliktům mezi různými zájmy a zároveň aby nedocházelo ke konfliktu s nadřazenými nástroji územního plánování. Nemělo by se však jednat pouze o vydávání souhlasných nebo zamítavých stanovisek. Funkcí úřadu je průběžná konzultace projektů tak, aby ve výsledku bylo dosaženo souhlasného stanoviska. Tento proces sice klade výrazně vyšší nároky na pracovníky úřadů, narovnává však vzájemné postavení investorů a úřadů.

### **6.3.2. Role veřejnosti**

Role veřejnosti v současném systému územního plánování není dostatečná. Existuje nepřímý vliv ve formě politické soutěže, reálná možnost prosazení vlastních zájmů je však minimální. Tento stav je neuspokojivý, protože přehlíží zájmy těch, kvůli kterým vůbec existuje.

Obecné pojetí územního plánování by se mělo přesunout od top-down orientace k bottom-up orientaci, tedy k systému, ve kterém iniciativa vychází zdola. Stejným způsobem postupně vzniká i struktura celého sídla. Můžeme říci, že jednotlivci utváří mikrostrukturu sídel a ta následně vytváří jejich makrostrukturu. Tento princip je částečně využíván například v dánské Kodani, za jehož prosazením stojí architekt Jan Gehl. Obdobný přístup se začíná aplikovat také v Nizozemsku.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> HEURKENS, Erwin. Changing Public And Private Roles in Urban Area Development in the Netherlands.

Protože jednotlivec obvykle nemá znalosti urbanismu a územního plánování, nepředpokládá, že by mohl vytvořit kvalitní návrh, a proto je občanská iniciativa v územním plánování ojedinelá. Participace obyvatel se omezuje spíše na podporu zájmových skupin, což je samo o sobě formou politiky. Zájmy těchto skupin se ve větší míře vymezují negativně, proti konkrétním návrhům než jako podpora společného návrhu, který podaly. Tento stav vede často k přesvědčení NIMBY<sup>81</sup>, které výrazně komplikuje i realizaci záměrů s pozitivním vlivem.

Zlepšení postavení veřejnosti v procesu územního plánování musí z těchto důvodů předcházet změna jejího pohledu na plánování a pochopení její role. Ve své podstatě jde o plnohodnotnou sociální změnu. F. A. Hayek ve své teorii sociální změny popisuje význam intelektuálů v jejím procesu.

Takový intelektuál nemusí být nutně zvláště inteligentní a nemusí mít odborné znalosti v daném oboru. Mohou jim být novináři, učitelé, politici, přednášející, publicisté, komentátoři, spisovatelé nebo umělci.<sup>82</sup> Intelektuál je v tomto případě člověk, který dokáže zprostředkovat myšlenku široké veřejnosti. Takový člověk nemusí být odborníkem ani akademikem, má však dostatečné intelektuální podklady proto, aby předal určitou myšlenku dále.

V tomto případě se však nejedná pouze o zprostředkování ve smyslu popularizace tématu, i když jde také o zásadní činnost. Aby mohla veřejnost své zájmy přenést do podoby skutečných realizovatelných záměrů, musí existovat instituce, která jim v tomto pomůže. Tato instituce má vedoucí roli v mediačním principu, popsáném v kapitole 6.4.

### **6.3.3. Role investorů (developerů)**

Developeri mají v procesu územního rozvoje unikátní postavení, které je však spíše ignorováno. Všeobecný pohled na developery je ve společnosti negativní, přesto že jsou to oni, kdo většinou zajišťují rozvoj sídel. Systém územního plánování tak musí být upraven takovým způsobem, aby začaly být chápány jako rovnocenní partneři podílející se na rozvoji. Nevyhovující prostředí postupně snižuje příliv investic, a naopak investice vytlačí do jiných lokalit.

---

<sup>81</sup> NIMBY – z angl. Not In My Back Yard, *ne na mém dvorku*. Označuje negativní postoj obyvatel k výstavbě v okolí bez skutečného posouzení vlivu na sebe

<sup>82</sup> HAYEK, Friedrich a Bruce CALDWELL. *Socialism and war*.

Snadnější realizace záměrů znamená nižší režijní náklady s takovým záměrem spojené. Příliš komplikované legislativní prostředí, nevyhovující technické normy, nevstřícný postoj obecních orgánů i veřejnosti zvyšují náklady na výstavbu, čímž úměrně zvyšují prodejní cenu nemovitostí nebo poskytovaných služeb.

Praxe ukazuje, že vstřícný postoj úřadů vůči developerům otevírá prostor pro vzájemnou spolupráci, která má pro všechny strany pozitivní efekt. Pokud dojde k dohodě, ve které úřad zajistí snadný průběh realizace záměru, může se s developerem dohodnout na určitém protiplnění. Příkladem může být stavba office parku Hadovka v Praze<sup>83</sup>, ve které investor spolu s vlastní stavbou realizoval veřejně přístupný park, na jehož údržbě se dále podílel. Jedná se o ukázkový přístup spolupráce developera a úřadů, ze které profitují všechny strany, včetně veřejnosti. Pokud nemá developer možnost nabídnout veřejné protiplnění, snaží se svůj zájem prosadit jiným způsobem, což nutně vede ke vzniku korupčního prostředí. Zlepšení postavení developerů tak přináší i celkově transparentní systém územního plánování.

## **6.4. Mediační princip**

Rozvojový plán územního celku je navržen tak, aby respektoval logické územní celky a zároveň sledoval jejich efektivní velikost. Taková decentralizace však sama o sobě nezajišťuje přenos informací mezi veřejností a úřadem. I v případě, kdy je tento přenos možný, způsob práce úřadu neumožňuje přenesení zájmů a myšlenek obyvatel do podoby konkrétních projektů. Z tohoto důvodu je nutná existence mediátora, který zprostředkuje komunikaci mezi všemi subjekty působícími v procesu územního rozvoje, tedy veřejností, developery a úřady. Ideální osobou pro zprostředkování vzájemného dialogu mezi všemi články se jeví taková osoba, která dokáže chápat motivy a postupy všech těchto subjektů.

Mediátor nemá pouze funkci zprostředkování kontaktu, ale slouží zejména jako mezičlánek, který dokáže vzájemně koordinovat zájmy všech stran a navzájem je vysvětlovat. Tato funkce reaguje na rozdílný způsob myšlení a práce zúčastněných stran. Developer je motivován převážně ekonomickými faktory, čemuž odpovídá jeho komunikace. Veřejnost je charakterizována laickým přístupem a z něj často plynoucími nereálnými požadavky. Komunikace úřadu jako autorizační instituce je striktně technická

---

<sup>83</sup> Investory office parku Hadovka jsou společnosti Hochtief a Navatyp, úřadem MČ Praha 6.

a formální. Pokud neexistuje vzájemné pochopení, nemůže probíhat spolupráce s pozitivními efekty.

Pokud má docházet k produktivnímu dialogu, a ne pouze k vzájemnému vyjednávání, musí se tyto články navzájem pochopit a považovat za rovnocenné partnery. V současnosti panující vzájemná nevraživost mezi obyvatelstvem a developery je kontraproduktivní a ve výsledku přináší mnohem horší výsledky. Každá z těchto skupin má v procesu územního rozvoje unikátní postavení, které by měl systém územního plánování respektovat. Zlepšení vzájemných vztahů a narovnání postavení povede k otevřenější diskuzi. Otevřená diskuze mezi všemi třemi stranami povede k systému územního plánování, ve kterém vznikají návrhy založené na lokálních informacích, které však zároveň respektují ekonomické záměry investorů a regulační požadavky úřadů.

## 7. Závěr

Jak ukazují poznatky ekonoma F. A. Hayeka v jeho díle *Využití znalostí ve společnosti*, centrální plánování je ze svého principu neefektivní a poskytuje horší výsledky, než pokud je plánování ponecháno na jednotlivcích. Přitom nezáleží na způsobu plánování a kvalifikovanosti osoby v řídicí pozici. Ani vysoce kvalifikovaná osoba nemůže vycházet z unikátních informací, které jsou dostupné jednotlivcům.

Důležité je chápání pojmu územní plánování jako nástroje pro vyvažování protichůdných zájmů v území. Kvalita urbanistického provedení určitého území přitom leží spíše na konkrétních projektech a studiích. Centrální územní plánování tak dostatečně neuspokojuje zájmy obyvatel a společností v daném území. Systém územního plánování navíc ani *dostatečně nenaplnuje cíle*, které sám sobě stanovuje ve formě stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) V mnoha případech územní plánování svůj účel nepochybně plní, dokáže například zabránit nevhodnému umístění průmyslových oblastí nebo dopravní infrastruktury. I v těchto případech by však mělo být nějakým způsobem hodnoceno, jaká je cena takových opatření.

Role veřejnosti v územním plánování není ovšem pouze problém legislativního prostředí. Vyhovující systém je *podmínkou nutnou, ne však dostačující*. Posílení významu veřejnosti v územně plánovacím procesu vyžaduje změnu jejího přístupu k němu a v obecné rovině zvětšení zájmu o prostředí sídel a jejich rozvoj.

Aby mohlo být dosaženo stavu, ve kterém bude možné efektivněji prosazovat zájmy jednotlivců a skupin, zájmy lokální a zájmy veřejné, navrhuje tato práce *změnu konceptu územně plánovací dokumentace*. Změna je navržena na základě jejího multikriteriálního hodnocení, což umožnilo zaměření se na konkrétní problémy. Politika územního rozvoje je považována za vyhovující a odpovídající své roli. Zásady územního rozvoje je navrženo doplnit o některá data.

Územní plán ve své současné podobě práce navrhuje zrušit a jeho agendu přesunout do působnosti nižších správních celků. Na svojí úrovni pak nahradit strategickým plánem obce, který stanoví *dlouhodobé cíle a priority* obce v oblasti územního plánování, ale zahrnuje i cíle v ostatních oblastech souvisejících s celkovým rozvojem sídla, např. sociální, demografické a hospodářské. Zároveň funguje jako *koordinační nástroj* pro detailnější územní plánování, které se posouvá k nižším samosprávným celkům. Význam strategického plánu je tím větší, čím je větší obec samotná.

Protože z různých důvodů existuje nesoulad mezi hranicemi správními a logickými, je možné strategický plán pořizovat pro *soubor obcí*. Tato možnost zajistí jednotnou koncepci rozvoje aglomerací, která však nebude určena centrálně největším sídlem, ale bude respektovat zájmy sídel ostatních.

Detailní územní plánování je navrženo provádět skrze *rozvojový plán územního celku*. Jde o dokument zahrnující území logického celku, tedy území o velikosti 5 000-10 000 obyvatel. U menších obcí a měst by tak mohlo existovat pouze jeden územní celek, naopak u městských částí velkých měst by se vyskytovalo celků několik. Vymezení těchto celků je v kompetenci vedení obce, u statutárních měst *v kompetenci městských částí*. Pokud je to výhodné, může plán překračovat správní hranice a přizpůsobit se tak skutečným *logickým celkům*. Rozvojový plán částečně zahrnuje agendu územního plánu, částečně regulační plán a částečně územní studie.

Územní celky pro použití v rozvojových plánech musí být flexibilní a musí tedy existovat možnost průběžně měnit jejich obsah i rozsah. Rozvoj v dílčích lokalitách uvnitř těchto celků by měl být plánem vzešlým ze vzájemné spolupráce veřejnosti, investorů (developerů) i úřadů.

Z tohoto důvodu je důležité uplatňování *mediačního principu* v územním plánování. Ten posouvá roli územně plánovacích orgánů do role zprostředkovatele diskuze a přípravy projektů mezi obyvatelstvem a investory (developery). Do územního plánování totiž vstupují v zásadě tři subjekty, a to veřejnost, investoři a úřady. Postavení těchto subjektů je *jedinečné a nenahraditelné*. Nerespektování zájmů úřadů vede k zamítnutí záměru, nerespektování zájmů veřejnosti k nevhodnému provedení a nerespektování investorů může vést k opuštění záměru. Protože jakákoliv výstavba je tržním jevem, vždy *existuje snaha o vzájemnou dohodu*. Respektování tohoto faktu může ve výsledku vést k výrazně větší spokojenosti všech stran, a tím i k výrazně vyšší kvalitě sídel.

## 8. Diskuze

Cílem práce bylo vypracovat rámec pro změnu systému územního plánování, čehož bylo dosaženo. Byla navržena opatření na základě hodnocení efektivity nástrojů územního plánování. V případě implementace opatření do legislativy by šlo o významný zásah do stávajícího systému; je tedy žádoucí důkladné prověření možností a způsobů implementace samotné. Konkrétní podoba navržených opatření by měla být založena na podrobnějším zkoumání problematiky a na zkušenostech subjektů do procesu vstupujících. Z tohoto hlediska existuje významný prostor pro budoucí výzkum.

Práce nestanovuje konkrétní legislativní podobu navržené územně plánovací dokumentace, nicméně to nebylo cílem. Navržený systém respektuje existující správní členění České republiky a vymezení samostatné a přenesené působnosti v územním plánování. Navržená opatření by byla provedena zejména podzákonnými předpisy, případně dalšími formami správní činnosti.

Existuje také prostor pro úpravu nastavených kritérií efektivity nástrojů územního plánování, a tedy pro ověření výsledků této práce. Různý výklad je možný zejména u pojmu udržitelný rozvoj území, pro který neexistuje žádná vhodná metodika. Je možné předpokládat částečně odlišné výsledky v jednotlivých dílčích kritériích, celkový výsledek však pravděpodobně nebude změněn.

V práci nebyla přesně určena efektivní velikost logického celku, byl stanoven pouze rozsah 5 000-10 000 obyvatel. Reálné členění na tyto celky by však mělo vycházet z lokálních podmínek a znalostí. Z tohoto důvodu je rozptyl možné považovat za přijatelný. Cíl zlepšení možnosti prosazení názoru jednotlivce je tímto dosažen.

## Bibliografie

ALEXANDER, Christopher. *The Timeless Way of Building*. 17. print. New York [u.a.]: Oxford Univ. Press, 1977. ISBN 978-019-5024-029.

ALEXANDER, Christopher, Sara ISHIKAWA a Murray SILVERSTEIN. *A pattern language: towns, buildings, construction*. 1. New York: Oxford University Press, 1977. ISBN 978-019-5019-193.

ANDERSSON, David a Stefano MORONI. *Cities and private planning: property rights, entrepreneurship and transaction costs*. 1. UK: Edward Elgar Pub, 2014. ISBN 978-1-78-347505-6.

AYN RAND, a Alan WITH ADDITIONAL ARTICLES BY NATHANIEL BRANDEN. *Capitalism, the unknown ideal*. Centennial ed., 38. Signet printing. New York: New American Library, 1967. ISBN 978-045-1147-950.

BOZEMAN, Barry. *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007. *Public management and change*. ISBN 978-1-58901-177-9.

FUCHS, Kamil; LISÝ, Ján, *Dějiny ekonomického myšlení: Dějiny ekonomického myšlení. Dějiny ekonomického myšlení [online]*. Brno: Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2017-04-21].

GEHL, Jan. *Města pro lidi*. 1. Brno: Partnerství, 2012. ISBN 9788026020806.

HAYEK, Friedrich. *Individualism and economic order*. Pbk. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1980. ISBN 0226320936.

HAYEK, Friedrich a Bruce CALDWELL. *Socialism and war: essays, documents, reviews*. Liberty Fund pbk. ed. Indianapolis, Ind.: Liberty Fund, 2009. ISBN 978-0-86597-743-3.

HEURKENS, Erwin. *Changing Public And Private Roles in Urban Area Development in the Netherlands. The New Urban Question*. Delft, 2009, 4(1), 10.

ING. FIALOVÁ, Eva. *Posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území*. In: *Ministerstvo pro místní rozvoj [online]*. 2012 [cit. 2017-05-16]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/847a498f-e07e-433f-aaba-b6114fc3bec1/posuzovani-vlivu>



*Komentář - vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro hospodářský rozvoj, pro soudržnost společenství obyvatel území a pro příznivé životní prostředí. In: Ústecký kraj [online]. 2008 [cit. 2017-05-16]. Dostupné z: [http://www.kr-ustecky.cz/files/uap/06\\_Vyvazenosť.pdf](http://www.kr-ustecky.cz/files/uap/06_Vyvazenosť.pdf)*

*LIPPMANN, Walter. Public opinion. 1st Free Press pbks. ed. New York: Free Press Paperbacks, 1997. ISBN 978-0-68-483327-9.*

*Nález ústavního soudu, IV.ÚS 412/04. In: N 223/39 SbNU 353. Česká republika: Ústavní soud České republiky, 2005.*

*Nařízení vlády č. 51/1950 Sb.: o územním plánování obcí. In: . Československo, 1950.*

*Obecně závazná vyhláška č. 20/2001: kterou se vydává Statut města Brna. In: . Česká republika, 2001.*

*Politika územního rozvoje. Ministerstvo pro místní rozvoj [online]. Praha: MMR, 2015 [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>*

*Prováděcí pokyny pro hodnocení ekonomické efektivnosti projektů silničních a dálničních staveb [online]. In: . Česká republika: Ředitelství silnic a dálnic ČR, 2012 [cit. 2017-05-23].*

*Územní studie - metodika. In: Www.uur.cz [online]. Brno: Úřad územního rozvoje, 2010 [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: [http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US\\_metodika\\_20100727.pdf](http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/US/US_metodika_20100727.pdf)*

*Veřejný zájem, Iuridictum: Encyklopedie o právu. In: Iuridictum: Encyklopedie o právu [online]. Česká republika, 2009 [cit. 2017-04-21].*

*VON MISES, Ludwig a Bettina GREAVES. Human action: a treatise on economics. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 2007. ISBN 978-0-86597-678-8.*

*Vyhláška č. 500/2006 Sb.: o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. In: . Česká republika, 2006.*

*Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: . Česká republika, 1993.*

*Zákon č. 100/2001 Sb.: o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). In: . Česká republika, 2001.*

*Zákon č. 114/1992 Sb.: Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny. In: . Československo, 1992.*

*Zákon č. 183/2006 Sb.: o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: . Česká republika, 2006.*

*Zákon č. 184/2006 Sb.: o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). In: . Česká republika, 2006.*

*Zákon č. 20/1987 Sb.: , o státní památkové péči. In: . Československo, 1987.*

*Zákon č. 230/2006 Sb.: kterým se mění zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: . Česká republika, 2006.*

*Zákon č. 50/1976 Sb.: o územním plánování a stavebním řádu. In: . Československo, 1976.*

*Zákon č. 500/2004 Sb.: Správní řád. In: . Česká republika, 2004.*

*Zákon č. 84/1958 Sb.: o územním plánování. In: . Československo, 1958.*

*Zásady územního rozvoje JMK. In: . Česká republika, 2011.*

## Seznam zkratek

ZÚR	Zásady územního rozvoje
PÚR	Politika územního rozvoje
ÚPD	Územně plánovací dokumentace
ÚAP	Územně analytické podklady
ÚP	Územní plán
ÚSES	Územní systém ekologické stability
SVJ	Společenství vlastníků jednotek
MČ	Městská část
ZSJ	Základní sídelní jednotka
ŽP	Životní prostředí
EIA	Environmental Impact Assessment (vyhodnocení vlivů na životní prostředí)
SEA	Strategic Environmental Assessment (strategické vyhodnocení vlivů na životní prostředí)
PSZ	Plán společných zařízení
KPÚ	Komplexní pozemkové úpravy
VRT	Vysokorychlostní trať
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty
ŽUB	Železniční uzel Brno